

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Merri Kastemäe

ÕIGUSLIKUD PROBLEEMID VÄLISVÕITLEJATEGA SEOTUD
TERRORIKURITEGUDE MENETLUSES

Magistritöö

Juhendaja:
Dr Jur René Värk

Tartu
2016

SISUKORD

SISUKORD	3
SISSEJUHATUS	4
1. ÕIGUSRUUM	8
1.1 Ajaloost	8
1.1.1 Välisvõitlejate temaatikaga seotud õigusruumi kujunemine	8
1.1.2 2014. aastast alates toimunud muudatused ja arengud	12
1.3 Siseriiklikud regulatsioonid	25
1.3.1 Seadused	25
1.3.2 Alamaktid ja muud dokumendid	28
2. VÄLISVÕITLEJATE KURITEGUDE MENETLEMISE AKTUAALSED PROBLEEMID	33
2.1 Kuritegude kvalifitseerimine	33
2.1.1 Karistusseadustikus terrorikuritegude kvalifitseerimise vastavus resolutsioon 2178 nõuetele	33
2.1.2 Tõendamise probleemid ja menetlusalluvus	39
2.2 Terrorikuriteo ettevalmistamise tõkestamine	42
2.2.1 Välisvõitlejaks minemise takistamise õiguslikud võimalused	42
2.2.2 Terrorikuriteo ettevalmistamise kriminaliseerimine	47
2.3 Terrorikuritegude ennetamine	48
2.3.1 Terroristliku propaganda ja välisvõitlejate värbamise tõkestamine	48
2.3.2 Terrorikuritegude preventatsioon	52
KOKKUVÕTE	57
ABSTRACT	62
KASUTATUD ALLIKATE LOEND	67
Kirjandus	67
Kasutatud normatiivmaterjalid	67
Kohtuotsused	68
Dokumendid	69
Muud allikad	69
Avaldamata allikad	70

SISSEJUHATUS

Terrorismist lähtuv oht on üha suurenev - üha laiemat haaret võttev äärmuslike rühmituste tegevus on levinud üle kogu Euroopa, Lähis-Ida ja Põhja-Aafrika, kuid viimastel aastatel pole terrorikuritegudest puutumata jäänud ka muud maailmajaod. Terrorikuriteod varieeruvad üksiküritajate isiklikest ja tihti äpardunud missioonidest kuni hästiplaneeritud, konventsionaalse sõjategevusega sarnanevate mahukate ja ohvriterohkete operatsioonideni. Uue dimensiooni terrorikurtegudele on lisanud viimastel kümnenditel toimunud ülikiire infotehnoloogia areng - terroristid kasutavad küberruumi nii rahaliste vahendite hankimiseks organiseeritud kuritegevuse teel, kui ka infooperatsioonideks: levitamaks ekstremistlikku propagandat, ja et värvata uusi võitlejaid oma ridadesse. Mõjutusele altite riskirühmade liikmed on kergemini kättesaadavad kui kunagi varem.

Tänapäevaks on teada palju näiteid erinevatest gruppidest ja tuhandetest erineva taustaga üksikisikutest, kes on väga erinevatel (isiklikel ja ideoloogilistel) põhjustel liitunud välisriikides konfliktiosalistega. Ajaloost teame, et Hispaania kodusõja ajal liitus Rahvusvaheliste Brigaadidega inimesi üle kogu maailma; Bosniasse läksid "võitlema" alles lähiminevikus hulk moslemeid eirnevaist Euroopa paigust; Iraagis ja Afganistanis on tänaseni nii naaberriikide, kui ka mujalt maailmast saabunud välisvõitlejate probleem akuutne. Iraak ja Afganistan ei ole siiski suutnud pälvida sellist tähelepanu Euroopa Liidu esindajate poolt, nagu seda on hetkel Süürias toimuv.

Süüria välisvõitlejate fenomeni hakati teadvustama ka alles siis, kui 2011. aasta märtsis toimunud rahmeelsed meeleavaldused eskaleerusid kodusõjaks. Süürias hakkasid välisvõitlejad liikuma juba üsna konflikti alguses. Välismaalased liitusid Süüria Vabastusarmee, Iraani sõduritega, Hezbollah ja erinevate moslemiaärmuslaste gruppidega - avalikkusele tuntuimad neist on Al-Nusra Front ja Daesh¹ (teatud ka kui ISIL², ISIS³, või Islamiriik), millega liitunute arvud on erinevate allikate andmetel ka suurimad. Aeg-ajalt kohtame poliitikute ja teiste avaliku elu tegelaste arvamused, et välisvõitlejaks läinud ei peaks olema meie probleem, kuna nad on "seal" ja enamik neist ilmselt tagasi ei tule. Probleemi põhiolemus lasub just sel osal, kes tuleb tagasi. Konfliktipiirkonnast saabuv endine võitleja võib kujutada nii otsest julgeolekuohtu, kui ka sotsiaalselt suurt probleemi seoses mõjutustega, mida on põhjustanud lahingukeskkonnas viimine.

¹ Daeshi nimetus tuleb araabia keelsest väljendist [*ad-Dawlah al-Islāmiyah fī 'l-'Irāq wa-sh-Shām*], mis tõlkes tähendab Iraagi ja Süüria Islamiriiki.

² *Islamic State of Iraq and the Levant*

³ *Islamic State of Iraq and Syria*

Välisvõitlejana antud magistritöö kontekstis on silmas peetud isikuid, kes on lahkunud enda kodakondsuse- või elukohajärgsest riigist, et liituda teise riigi territooriumil terroristliku või valitsusvastase grupiga. Välisvõitlejana on kajastatud nii Daesh'i poolele Süüriasse ja Iraaki suundunud isikutega seonduvat, kui ka tagasipöördunud suhtes tehtud kohtuotsuseid.

Käesolevat tööd ajendas autorit kirjutama teema aktuaalsuse jätkuv kasv, huvi valdkonna vastu ning ka tööalane kokkupuude terrorismivastase võitlusega. Teema uurimise lähtealuseks on võetud ÜRO Julgeolekuõukogu resolutsioon 2178 (2014), mis räägib välisvõitlejatest lähtuvast ohust rahvusvahelisele julgeolekule ja rahule. Resolutsiooniga pandi ÜRO liikmesriikidele kohustusi, mida on väga erinevalt tõlgendatud - on riike, kes on alustanud suurte muudatuste sisseviimisega nii karistusõiguses kui ka haldusõiguses; initsieeritud on rahvusvahelisi ja siseriiklikke töögrupe, et leida parimad lahendused; kuid on ka riike, mis on seisukohal, et neil on kõik vajalik olemas ja pole vaja midagi muuta ega täiendada.

Resolutsiooni suhtes on väljendatud ka äärmiselt negatiivset hinnangut viitega olukorrale, et selle vastuvõtmisega muudeti tühiseks 2001 - 2014 tehtud töö inimõiguste vallas ja loodud on uus dokument, mis annab õigustuse kahtlustatava õiguste ja õiglase kohtumenetluse ärakaotamiseks.

28. aprillil 2015 avaldatud Euroopa julgeoleku tegevuskava kirjeldab kolme prioriteeti järgnevat viieks aastaks - neist esimene on seotud välisvõitlejatega:

*"Terrorirünnakud Euroopas - viimased neist Pariisis, Kopenhagenis, Brüsselis - on toonud esile vajaduse Euroopa Liidu jõuliseks reageerimiseks terrorismile ja terroristidest välisvõitlejatele. Euroopa kodanikud liituvad jätkuvalt terrorirühmitustega konfliktipiirkondades, saavad väljaõpet ja kujutavad potentsiaalset ohtu Euroopa sisejulgeolekule tagasipöördumisel. Kuigi teema ei ole uus, on pretsedenditu selle ulatus ja võitlejate massiline liikumine kestvatesse konfliktidesse, Süüriasse, Iraaki ja Liibüasse; samuti on pretsedenditu nende konfliktide olemus ja omavaheline seotus."*⁴

Magistritöö eesmärk on tuvastada, kas Eesti valitsusasutused on astunud vajalikke samme selleks, et täita ülaltoodud julgeolekukavas seatud prioriteedist tulenevaid üldsandeid ning kas on täidetud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 2178 (2014) liikmesriikidele seatud kohustused.

⁴ Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, CETS No 196

Seatud eesmärgi saavutamiseks on püstitatud alljärgnevad uurimisküsimused:

1. Kas Eestis on selge ja ühene arusaam välisvõitleja staatusest ja sellest mismoodi menetleda välisvõitleja poolt võitlejana sooritatud tegusid ning kas kehtiv seadusandlus annab sellele ühese vastuse?
2. Kas Eesti välisvõitlejate teemaga seotud terrorikuritegude menetlust puudutavad regulatsioonid on rahvusvaheliste kohustustega kooskõlas või esineb puudusi, mis võivad tulevikus saada takistuseks efektiivsele menetluse läbiviimisele?
3. Kas terrorikuriteo ettevalmistamise takistamine ja menetlemine välisvõitlejate kontekstis on õiguslikult piisavalt reguleeritud?
4. Kas terrorismipropagandaga seonduv on Eesti Vabariigis piisavalt reguleeritud?

Töö esimene osa keskendub seadusandlusele: antakse ülevaade valdkonnaga seotud ajaloost, olemasolevast rahvusvahelisest ja regionaalsest regulatsioonist ja lahendustest, mida on rakendanud erinevad riigid. Enim tähelepanu on pööratud riikidele, kus välisvõitlejateks suundunute suure arvu tõttu võib eeldada, et tagasisaabujate, aga ka rändekriisi tulemusena riikidesse saabuvate uute elanike radikaliseerumise tõttu on üldine julgeolekuriskide realiseerumine tõenäolisem - Belgia, Holland, Prantsusmaa, Austraalia.

Töö teises osas käsitletakse karistusõiguse ja preventsiiooniga seonduvat - on antud ülevaade teiste riikide poolt kohaldatud meetmetest, millega ennetada ja takistada terrorirühmitustega liitumist; ning mil moel tegelevad erinevad riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid terroristliku propagandaga ning välisvõitlejate värbamise tõkestamisega (vt tabel 1). Siin on ka esitatud hinnangud Eesti seadusandluse täiendamise vajaduste ja vajalike tegevuskavade kohta.

Töö koostamisel lähtus autor nii rahvusvahelisest, regionaalsest kui ka siseriiklikest regulatsioonidest terrorikuritegude teemal, tuues näiteid teiste riikide õigusest ja kohtulahenditest, kuid hoides fookuses siiski Eesti regulatsioonid ja nende puudumise. Töö põhineb peamiselt eesti ja ingliskeelsel õiguskirjandusel ja erinevate riikide (sh Eesti) kohtupraktikal. Töö koostamise raames on läbi töötatud ka hulgaliselt meediaartikleid erinevatest riikidest ja seda põhjustel, et kohtulahendid ei ole mitte alati kättesaadavad ning

politsetöö osas on ametlikele allikatele sootuks keeruline ligi pääseda.

Allikatenä on kasutatud ka intervjuusid valdkonna spetsialistidega (peamiselt e-kirja vormis, mis on autori valduses). Olulisimate allikatenä võib siinkohal välja tuua Hollandi politsei juhised välisvõitlejatega seotud küsimuste käsitlemiseks, USA Kongressi Raamatukogu kodulehe avaldatud uurimustöö ülevaade erinevates riikides peale ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni 2178 avaldamist rakendatud meetmete kohta; Belgia ja Hollandi kaasused.

Tähelepanuväärseimateks meetmeteks võib pidada mitme riigi otsust lubada preventiivne isiku kinnipidamine ilma vahistamismääruseta, läbiotsimiste korraldamine ilma kohtu või prokuratuuri loata, kodakondsuse ja reisidokumentide äravõtmine ning tõendamiskünnise alandamine terrorikuritegude või terrorirühmitustega liitumise soovi kahtluse korral.

Ettepanekud on tehtud karistusseadustiku täiendamiseks ja terrorikuritegude preventsiiooni ning radikaliseerumise ennetamise kava koostamiseks.

Tööd iseloomustavad märksõnad: terrorism, terrorismivastane võitlus, terrorismi ennetamine, karistusõigus.

1. ÕIGUSRUUM

1.1 Ajaloost

1.1.1 Välisvõitlejate temaatikaga seotud õigusruumi kujunemine

Ehkki välisvõitlejate teema ei ole maailmas uus, on nähtus kui selline Euroopat ja väikest Eestit selle sees nii teravalt puudutamas esmakordselt ajaloos. Olukorda, mis hetkel Euroopa õigus- ja ka poliitikaringkondades valitseb, saab mõnes mõttes võrrelda 9/11-järgse "paanikaga" selle sõna halvimas tähenduses. Teame, et paljude jaoks oli 9/11 silmade avanemise hetk, mil märgati, et terrorism ei ole kuhugi kadunud - see võib jõuda ka kõige suuremateni ja (vähemalt nende endi arvates) ka kaitstumateni. Järgnes tavapärane kriisiolukorra elutsükel/kriisi faasid - paanika/šokk, reaktsioon/viha, traumajärgne stress ja taastumine - kõigis neis faasides tehti kriminaalõiguse ajaloo seisukohalt olulisi otsuseid ning tänaseks on jõutud järeldustele, et mitte kõik neist otsusest ei olnud ehk kõige paremad olukorra lahendamiseks pikemas perspektiivis.

Kui Euroopa oli teatavas mõttes sel ajal veel kaastundliku naabri rollis ja suhtus uuendustesse mõneti ettevaatlikult, kohati ka karmistunud lennundusjulgeoleku reegleid kritiseerides, siis ühtäkki muutus kõik terrorismiga seonduv Euroopas väga lähedalolevaks ja isiklikuks M11⁵, 7/7⁶ ja Norra⁷ sündmustega seoses. Nii rahvusvahelised organisatsioonid, kui ka poliitika- ja õigusloomingkonnad elavnevad iga suuremat tähelepanu pälvinud rünnaku järel. Sellele vaatamata on valdkonna areng aeglane. Kohati peetakse aktsepteeritavaks väiteid, nagu tegemist oleks väheolulise küsimusega. Piisav õigustus terrorismiküsimuste arutamise edasilükkamiseks on aritmeetiline lähenemine surmajuhtude statistikale – leitakse, et on oluliselt tähtsamaid asju, millega tegeleda (näiteks sotsiaalsed, tervishoiu, hariduse või põllumajanduse küsimused). Terrorism on sellesama käsitluse kohaselt oluline vaid kitsale ringkonnale, kes otsib endale kõrgelennulist tegevust, ja keskmine inimene tajub seda ebaolulise, kauge probleemina, millele ressursside kulutamine on ebapraktiline. Sellise seisukoha esindajatel jääb tähelepanuta, et tegelikult ei kattu üks ühele näiteks põllumajanduse, sotsiaalala, tervishoiu ja julgeolekuküsimustega tegelevate spetsialistide ring. Riigi ja ka üksisikute turvalisuse tagamisega töötavad eri tasandite spetsialistid ei hakka ilmselt suures plaanis põllumajandusstrateegia ellu viimisega tegelema.

⁵ 11. märtsil 2004 toimus 10 plahvatust 4 erineval metrooliini rongides. Hukkus 192 inimest ja vigastada sai 2050.

⁶ 07. juulil 2005 toimus 3 plahvatust Londoni metroorongides ja 1 bussis. Hukkus 52, vigastada sai üle 700 inimese.

⁷ 22. juulil 2007 tappis Norras terrorist autopommilahvatusega 8 inimest ja seejärel lasi maha 69 Utøya saarel noortelaagris osalenut.

Teisalt veel, ajaloost on teada loendamatu hulk arvamused, et terrorismiga seondud ei peaks olema õiguslik, vaid poliitika valdkonda kuuluv küsimus. Ka on püütud tihti vältida teemaga süvitsi tegelemist viitega, et seni pole suudetud kokku leppida terrorismi universaalse definitsiooni osas. Kusjuures peamine põhjus, miks ei ole suudetud definitsiooni formuleerida, on just nimelt poliitiline – paljudele riikidele on oluline, et *nn* vabadusvõitlejaid ei käsitleta terroristidena ning ka muudel poliitilistel põhjustel on defineerimisest loobumine olnud näiteks ÜRO terrorismiteemaliste resolutsioonide vastuvõtmiseks vajaliku konsensususe eeltingimus⁸.

Kolmandaks teguriks valdkonna aeglase arengu seisukohalt on kombinatsioon minakaitsevahendina eitamisest (inimesed, ka otsustaval positsioonil olevad inimesed, lihtsalt ei taha mõelda, et midagi sellist nagu terrorism meie enda koduväljakul, on äkitselt saanud „normaalseks“ osaks meie igapäevaelust) ja teisalt läbiproovitud ja töötavate lahenduste puudumine. Terrorism on tänapäeva maailmas saanud uue mõõtme ning kasutab edukalt ära kõikvõimalikke infoühiskonna pakutavaid võimalusi. Välisvõitlejate hulga hüppeline kasv teeb sellest veel rohkem teravalt „koduse probleemi“, sest välisvõitlejad on riikide oma kodanikud, kellest paljud pöörduvad, pärast mingit aega sõjakoldes või terroristlikes väljaõppelaagrites, oma riiki tagasi, väljaõppinud ja kogemustega võitlejatena, sõjakoledustes traumeeritud mõistusega või koguni lisaülesandega kodusel pinnal uusi terroriakte toime panna. USA pikaajalisemat kogemust analüüsides on paljud otsused tagantjärele kriitika all ning nende efektiivsus pikemas plaanis probleemi lahendamise seisukohalt, on küsitav. Seega puudub tegelikult üldine arusaam, et mida üldse peaks tegema ja mida peaks tegemata jätma.

Kõigi eeltoodud mõtteavalduste loogika on teatud kontekstis inimlikult mõistetav, kuid seda vaid indiviidi ja mistahes isoleeritud väikese grupi tasandil. Antud seisukohad ei ole aga aktsepteeritavad rahu ja julgeoleku vaatenurgast. Kui üksikisiku jaoks ei ole strateegilisel vaatel otseselt tähtsust, siis kaudselt on iga inimese isiklik turvalisus seotud riikide julgeoleku ja rahuga üldiselt. Seda olulisem vastutus lasub riigijuhtidel/poliitikutel, strateegilistel planeerijatel ning õigusloome spetsialistidel – võime näha julgeolekut tervikuna peaks olema iga juhi ja tippspetsialisti olulisim omadus. Süsteemne käsitus, millest ei puudu ükski eelpool nimetatud elualadest/valdkondadest, on tõenäoliselt ainus tee efektiivse terrorismi, ja

⁸ René Värk, Julgeolekunõukogu tõlgendused terrorismi olemusele, Juridica II/2010. Lk 133 ja 142.

kitsamalt võttes ka käesoleva töö teemat arvestades, välisvõitlejatega seonduvate õiguslike probleemide lahendamiseks.

Mis puudutab universaalse definitsiooni puudumist, siis ei ole see asjakohane väide, et see kuidagi takistaks õigusemõistmist. Paljudel kuritegudel puudub ülemaailmne, ühtne definitsioon. Asjaolu, et näiteks kelmuse või arvutikuriteo süütekoosseis on erinevates riikides veidi erinevalt sisustatud, ei tähenda, et seetõttu oleks kuriteod menetlemata jäänud või rahvusvaheline koostöö tegemata. Nii ei ole ka otstarbekas liialt kinni jääda selle ühe ja ainsa "õige" definitsiooni otsingutesse terrorismikuritegude puhul. Liialt detailselt defineeritud koosseisud võivad põhjustada oodatust vastupidise efekti - väga spetsiifiliselt kirjeldatud koosseis võib muuta keerukaks süüdistuse töö, kui teo asjaolud ei lange kokku koosseisus kirjeldatud asjaoludega. Kuritegevus areneb teatavasti alati kiiremini, kui karistusõigus ja uue eesmärgi, põhjuse või teo toimepanemise viisi väljakujunemisel on seadusandjal keerukas vastaspoolega sammu pidada.

Kas rahva kui kõrgema võimu kandja arvamusega peab arvestama ja saab arvestada? Huvide konflikt üksikisiku, taktikalise, ja strateegilise juhtimise tasandite vahel eksisteerib iseenesest – vaatenurkade erinevuse tõttu defineerivad eri tasandite subjektid erinevalt seda, milline peaks nende nägemuse kohaselt õiguslik regulatsioon olema, ning missuguseid õiguste riiveid võib aktsepteeritavaks pidada. Läbiproovitud ja kindlalt toimivate tegutsemissuundade, vahendite ning regulatsioonide puudumine ei ole argumendiks jätta valdkond üldse korralikult reguleerimata ja asjaga mitte tegeleda, sest see on komplitseeritud ja olukord on uudne ning pidevalt muutuv.

Kuigi Afganistani ja Iraagi võimud olid hõivatud maale saabunud välisvõitlejatega (ning ka koju tagasisaabuvatega) juba pikemat aega, ja seal kohapeal strateegilist lähenemist välisvõitlejate probleemile ei ole praktiseeritud - pigem on tegu nn tule kustutamisega reaktiivsete meetoditega - siiski võib pidada just neist alguse saanuks rahvusvahelise ülduse tähelepanu pöördumist välisvõitlejate nähtusele. Ühest küljest seetõttu, et osa värbajatest ja aktiivsetest välisvõitlejate liikumiste organiseerijatest on pärit sealt; teisest küljest neis riikides viibinud rahvusvaheliste organisatsioonide esindajate hulgast on tulnud mitmed valdkonna olulisust rõhutanud eksperdid. Nii ÜRO kui ka mitmed erasektori ja ülikoolide mittetulundusorganisatsioonid tegelesid fenomeni uurimisega ja valdkonna arendamisega enam kui 10 aastat enne, kui laiemale üldsusele hakkas teema huvi pakkuma.

ÜRO 09.12.1999 terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooni kirjutas Eesti alla 2000. aasta septembris ja ratifitseeris 20.03.2002 seadusega⁹. See konventsioon otseselt küll ei puudutanud veel välisvõitlejate nähtust, aga on kaudselt, kuid oluliselt seotud teemaga, kuna sellega nähti liikmesriikidele ette kohustus kriminaliseerida terrorikuritegude toimepanemise rahastamine.

Euroopa Nõukogu terrorismi tõkestamise konventsioon¹⁰ on põhiline regionaalne valdkonna alusdokument, mis loodi juba 2005. aastal. Lisaks ennetusele puudutab konventsioon ka rahvusvahelist koostööd. Konventsiooni lisaprotokoll avati 22.10.2015 allkirjastamiseks Riias¹¹; Eesti Vabariigi nimel see ka allkirjastati samal päeval¹². Lisaprotokoll käsitleb terrorismialase väljaõppe saamist, terroristlikel eesmärkidel välisriikidesse reisimist, nende tegevuste rahastamist ja muul moel toetamist ning teabevahetust.

Kuigi suur töö on tehtud terrorismi tõkestamise valdkonnas, on siiski mitmeid küsitavusi ja puudujääke seadusandluses, mis tuleks kõrvaldada. Soovides olla tõsiseltvõetav partnerriik nii ÜRO's, NATO's kui ka EL institutsioonides, ei ole Eestil võimalik jätta tähelepanuta rahvusvaheliste kokkulepete kaudu kehtestatud nõudeid. KarS MS VTK p 7.1.1 on ka tõdetud, et:

*"Mitte-midagi tegemise korral ei oleks eesti solidaarne terrorismivastases võitluses olevate riikidega ning ei täideaks rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi. Seel tulemusena väheneb Eesti võime võidelda terrorismiga ning samuti võib Eesti rahvusvaheline maine kahjustuda."*¹³

Eelpool nimetatud regulatsioonid ei ole üksi bürokraatlik kohustus, vaid neis peab nägema võimalust ja ka vahendit, mille olemine saanud rahvusvahelise organisatsiooni liikmena. Need dokumendid on suure rahvusvahelise töögrupi töö, mille abil on võimalik suhteliselt vähesel kuluga luua enda väikeses koduriigis nii proaktiivsed kui ka reaktiivsed vahendid terrorismiga võitluseks enne, kui neid reaalselt vaja rakendada on. Küsimus ei ole suure tõenäosusega selles, kas selline aeg saabub - küsimus on vaid selles, millal see saabub.

⁹ Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooni ratifitseerimise seadus (RT II 2002, 12, 45)

¹⁰ Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, CETS No 196

¹¹ Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 217)

¹² Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus terrorismi kairistusõigusliku regulatsiooni täpsustamiseks. <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/4e15e6f1-111c-4336-85f6-35990b3464b4>

¹³ Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus terrorismi kairistusõigusliku regulatsiooni täpsustamiseks.

1.1.2 2014. aastast alates toimunud muudatused ja arengud

2015. aasta oli maailma ajaloos esmakordne nii arvukate terrorirünnakute kui ka -ohtude poolest. Ohvriterohkeid terrorirünnakuid korraldati nii MENA [Lähis-Ida ja Põhja-Aafrika regioon (*Middle-East and North Africa region*)] riikides, Aasias, Põhja-Aafrikas kui ka Euroopas pandi toime arvukalt ohvriterohkeid terroriakte. Euroopas toimunud terroriaktidest on laiemale avalikkusele enim tuntud *Charlie Hebdo* rünnak jaanuaris ja nn musta reede rünnakud sama aasta novembris Pariisis; veebruaris tulistamine Taanis ja Venemaa reisilennuki Metrojet 9268 hukkumine Siinai poolsaarel oktoobris. Eesti meedias vähem kajastati vähem teisi Euroopas aset leidnud terroriakte - 26.06.2015 tappis Prantsusmaal üks transporditöoline oma tööandja, võttes viimasel pea maha ja põhjustas lisaks veel tehase territooriumil plahvatuse juhtides sõiduki kemikaalide mahutitesse. Samal kuupäeval toimus veel rida terroriakte Kuveidis, Somaalias ja Tuneesias. 21.08.2015 üritas rongiliinil Amsterdam-Brüssel-Pariis terrorist automaatrehvast tulistada rongis viibinud reisijaid, kuid tänu reisijate kiirele tegutsemisele piirdus vigasaanute arv vaid kahega. 05.12.2015 Londonis Leytonstone'i metroojaamas pussitati kolme inimest. 02.12.2015 lasi abielupaar USAs San Bernardino linna meditsiini- ja tervisekeskuses maha 14 inimest - väidetavalt ka terroristlikel motiividel.¹⁴

2016. aasta ei ole olnud rahulikum - 22. märtsil toimusid terrorirünnakud rahvusvahelisele lennujaamale ja metroojaamale Brüsselis. Nii on tasapisi harjunud ka Euroopa inimesed elama pideva terrorismiohuga koduümbruses. Inimesed ei mõte ega arutle mitte niivõrd selle üle, kas terror Euroopas kordub, vaid selle üle kus järgmine terroriakt toime pannakse ja millal see toimub. Reaalne terrorismioht ja igal aastal mitu rünnakut Euroopas on uus reaalsus. Terrorismioht Euroopas on jätkuva tõusu teel - Daesh, ja ka teised organisatsioonid, tõmbavad Euroopa pettunud ning sageli ka juba kriminaalse taustaga teise-kolmanda põlve immigrante (kes on praeguseks riikide oma kodanikud) magnetina. Radikaliseerunud Euroopa kodanikest tulenev oht on reaalne, ulatuslik ja paraku kasvav trend.

Rändekriisi süvenemine käsikäes üleüldise majanduskriisiga lisab Euroopas pettunud inimeste riskigruppi hoogsalt liikmeid – nii kohalike elanike näol, kes kriisi tõttu kannatavad või on langenud hirmu küüsi võõrast kultuuri peljates - kui ka uute immigrantide näol, kes saavad aru, et nad on uut ja paremat elu otsides sageli sattunud hoopis “vihma käest räästa alla”. See loob üha soodsama pinnase ühel või teisel moel radikaliseerumisele, seal hulgas nii

¹⁴ Eesti Kaitsepolitsei 2015 aastaraamat. Lk 24

individuaalsele, kui kollektiivsele radikaliseerumisele, mis toob Euroopa avalikku ruumi inimeste verbaalse või füüsilise ründamise identiteedi, rahvuse või usu alusel. See omakorda süvendab pinnast vastuhakule ja uutele radikaliseerunud islamistide rünnakutele.

Välisvõitlejate tegevusest tingitud ohtude realiseerumise ennetamiseks on nii rahvusvahelised organisatsioonid kui ka mitmed riigid muutnud ja täiendanud terrorismivastast võitlust puudutavaid regulatsioone - enim tajutavad ühiskonnas on ilmselt karistusõiguse valdkondades toimuv, kuid mitmeid muudatusi on tehtud ka haldusõiguses. Karistusõiguses on suurendatud terrorikuritegude eest mõistetavaid karistusi, loodud on uusi terrorismiga seotud kuriteokoosseise. Haldusõiguses on loodud uusi meetmeid välisvõitlejate liikumise takistamiseks.

Ehkki välisvõitlejatesse puutuvale õiguslikule vaakumile hakati tähelepanu pöörama juba varem, võib 2014. aastat pidada siiski tähendusrikkaks mitmel põhjusel. Selgude huvides olgu siinkohal öeldud, et paaril viimasel aastal üha saginevad terrorirünnakud ei ole olnud otseselt seadusemuudatusi initsieerivad sündmused, kuigi võib oletada, et nende sagedus, julmus ja laiem kajastus on ehk aitanud kaasa sihipärasele töö jätkumisele ja hoidnud teemat päevakorras. Mitmed rahvusvahelised organisatsioonid ja riigid alustasid tööd terrorikuritegude teemal õiguslike regulatsioonide kaasajastamise nimel juba aastaid varem. 2014. aastal võeti vastu olulisi rahvusvahelisi akte, aga ka mitmed riigid jõudsid seadusemuudatuste ja/või täienduste kehtestamiseni ning muude meetmete väljatöötamiseni. Konkreetselt välisvõitlejate fenomeni rahvusvaheliselt reguleerimise vajadust tunnistasid rahvusvahelised organisatsioonid peale Süüria 2013. aasta sündmuseid.

Olulisim välisvõitlejate tegevust puudutav rahvusvaheline akt võeti ÜRO Julgeolekunõukogu poolt vastu 24. septembril 2014 ajendatuna nähtuse üha intensiivsemast levikust ja murest, et konfliktipiirkondadesse reisivad välisvõitlejad ei kujuta ohtu ainult sihtkoha riigis, vaid ka nende lähte- ja transiitriikides - resolutsioon 2178 rõhutab muuhulgas, et terrorismivastane võitlus ei saa olla vaid sõjalise jõu, korrakaitse meetmete luurevaldkonna võimalustega üksi lahendatav, vaid vajalik on süsteemne lähenemine probleemile.¹⁵ ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni 2178 vastuvõtmisele reageerisid liikmesriigid erinevalt - osa riike kriminaliseeris terroriorganisatsioonide sümbolika demonstreerimise, terrorismi toetavad

¹⁵ UN Security Council, S/RES/2178, 24 September 2014

tegevused; rakendati radikaliseerumise ennetamise ja deradikaliseerumise programme, astuti samme Schengeni kompensatsioonimehhanismide täiendamiseks¹⁶.

2014. aastal loodi mitmeid uusi rahvusvahelisi ühinguid ja projekte. Märkimisväärsim siinkohal on Ülemaailme Terrorismivastase Võitluse Foorum [(the Global Counterterrorism Forum (GCTF)], mille liikmed on 29 riiki ja Euroopa Liit. GCTF loodi selleks, et töötada ühiselt välja parimate praktikate memorandum, ja et toetada terrorismivastase võitluse võimekuse tagamist. Selle egiidi alla on loodud kolm institutsiooni, tegelemaks terrorismi erinevate aspektidega. *Hedaya*, mis loodi Abu Dhabis, keskendub vägivaldse ekstremismi uuringutele, arendab ekstremismiteemalist dialoogi ja korraldab teavitus/koolitusprogramme. Maltal loodi Õigusriigi ja Õiguskorra Tagamise Instituut [*Institute for Justice and the Rule of Law (IJJ)*], mille eesmärk on keskenduda terrorismi ja vägivaldse ekstremismiga seotud kiminaalmenetluse küsimustele. Ülemaailmne Kogukondade Kaasamise Fond [the Global Community Engagement and Resilience Fund (GCERF)] loodi hiljuti, et hõlbustada rohujuure tasandil vägivaldse äärmusluse vastast tööd kogukondadega ja kodanikuühiskonna organisatsioonide tööd.¹⁷

GCTF lõi 2014. aasta veebruaris "Terroristlike Välisvõitlejate" Initsiatiivi [*"Foreign Terrorist Fighters" (FTF) Initiative*], mille töö tulemusena anti välja Haagis Marrakeši Parimate Praktikate Memorandum. Tegemist on mittesiduva dokumendiga, mille eesmärk on teavitada riikide valitsusi ning anda juhiseid poliitikate, välisvõitlejatesse puutuvate programmide ja lähenemissuundade väljatöötamiseks. Dokumendis on neli alajaotust:

- 1) radikaliseerumine ja vägivaldne ekstremism;
- 2) värbamine ja terroristlike rühmitustega liitumise võimaldamine;
- 3) reisimine ja võitlemine;
- 4) tagsipöördumine ja reintegratsioon.¹⁸

MONEYVAL (*Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti Money Laundering Measures*) on Euroopa Nõukogu rahapesu vastase võitlusega tegelev ekspertkomitee ning selle eesmärk on viia läbi vastastikkuseid hindamisi rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluste meetmete osas. MONEYVAL'i liikmesriikide eesmärgid on ka rahvusvaheline

¹⁶ Eesti Kaitsepolitsei 2015 aastaraamat.

¹⁷ Naureen Chowdhury Fink, Security Countering Terrorism and Violent Extremism. The Role of the United Nations Today and the Impact of Security Council Resolution 2178 (Global Center on Cooperative Security, 2014)

¹⁸ The Hague - Marrakech memorandum on good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon (Global Counterterrorism Forum, 2014)

koostöö edendamine ja info jagamine erinevate rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete ja nende rakendamise võimaluste kohta Euroopas¹⁹.

MONEYVAL avaldas hindamisaruandes soovitusel, ning muuhulgas on selles märgitud, et Eesti KarS § 237 terrorikuriteo koosseis ei hõlma täiel määral terrorismi rahastamise tõkestamise konventsiooni lisas toodud kuritegusid, mistõttu ei ole nende rahastamist võimalik kriminaliseerida ka terrorismi rahastamisena. KarS muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses on viidatud eelduslikule vajadusele terrorikuriteo mõiste täpsustamiseks ning välja toodud asjaolu, et terrorikuriteo koosseisu sõnastus on väga pikk ja kohati ebaülevaatlik.²⁰ Täpsustatud sõnastus on väljatöötamisel Justiitsministeeriumi esindajate poolt.

Riikide siseriiklikust tegevustest tähelepanuväärseimaks saavutuseks võib pidada Hollandis valminud džihadismiga võitlemise tegevuskava (*edaspidi*: Tegevuskava). See on üks esimesi omataolisi dokumente Euroopas, mille koostamiseks loodud töögrupp lähenes süstemaatiliselt välisvõitlejatega seonduvatele probleemidele strateegilisel tasandil. Töörühma loomise alguses püstitatud ülesande kohaselt oli vajalik leida vastused küsimustele, kes hakkab tegema mida, kuidas, kellega ja kelle järelevalve all. Tegu on laiahaardelise dokumendiga, milles sõnastatud on kolm põhieesmärki:

- 1) kaitsta demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid;
- 2) võidelda Hollandi džihadistliku liikumisega ja nõrgendada seda;
- 3) elimineerida radikaliseerumise kasvulava²¹.

Tegevuskavas on analüüsitud 2014. aastale eelnenud olukorda riigis, loetletud on 5 alajaotust meetmeid ja kirjeldatud meetmed on jaotatud kolme kategooriasse - olemasolevad meetmed, tugevdatud meetmed ja uued meetmed. Viis gruppi, millesse meetmed on jaotatud:

- 1) välisvõitlejatest reisijatega seotud riskide vähendamine;
- 2) reisimise tõkestamine;
- 3) radikaliseerumine;

¹⁹ Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus terrorismi kairistusõigusliku regulatsiooni täpsustamiseks.

<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4e15e6f1-111c-4336-85f6-35990b3464b4>
²⁰ Report on Fourth Assessment Visit. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/MONEYVAL%282014%2920_Estonia.pdf

²¹ The Netherlands comprehensive action programme to combat jihadism. Overview of measures and actions. https://english.nctv.nl/Images/def-a5-nctvjihadismuk-03-lr_tcm92-562673.pdf

- 4) sotsiaalmeedia;
- 5) teabevahetus ja koostöö.

Hollandi Tegevuskava on väga põhjalik ja mitmekülgne - meetodid, mida kirjeldatakse, varieeruvad preventiivsetest meetmetest (sh terrorismivastased kampaaniad, monitooringu reguleerimine, seadusandlus) kuni pere- ja kogukonnapoliitikateni, toetamaks perekondi, kelle noored on Süürias; samuti on Tegevuskavas toodud mitmeid meetmeid, kuidas toimida tagasipöörduvate välisvõitlejatega - siia alla on koondatud süüdistusajad, väljaandmise regulatsioonid, nende jälgimisega seonduv, aga ka psühholoogilise abi ja nõustamise võimaldamine ning abi elukoha leidmisel ja võlanõustamisel. Kokkuvõtva hinnanguna hinnangul võiks Hollandi Tegevuskava olla oma läbimõelduses ja põhjalikkuses Eestile heaks eeskujuks Eesti Terrorismivastase võitluse meetodite valikul ja väljatöötamisel nii karistusõiguslikus plaanis kui ka muudes valdkondades. Eesti kontekstis tuleks välisvõitlejate osas muidugi võtta arvesse lisaks džihadivõitlejaks minejatele ka näiteks Ukrainasse separatistide ridadesse suundujaid.

1.2 Rahvusvahelised ja regionaalsed regulatsioonid

1.2.1 Rahvusvahelised regulatsioonid

Olles ÜRO ja EL liige, on Eestil tahes-tahtmata oma osa terrorismivastase võitluse suuremas, rahvusvahelises süsteemis ja korralduses. Rahvusvahelises õigusruumis on terrorikuritegudesse puutuvaid regulatsioone mitmeid. Eesti regulatsioonid on ka olulisel määral mõjutatud rahvusvaheliste konventsioonidega liitumisest, mistõttu ei saa hinnata eraldi siseriiklikku õigust, pööramata tähelepanu rahvusvahelise õiguse kõigile teemaga seotud instrumentidele. Terrorismiga seonduvad rahvusvahelised õigusaktid on saanud olulise täienduse peale USAs 11. septembril 2001. aastal toimunud terrorirünnakuid. Ka viimasel kümnendil Euroopas saagenud terrorismikuritegude toimepanemine on tinginud üha suurema riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide tähelepanu valdkonna vastu nii üldises plaanis, kui ka välisvõitlejatega seoses. Vaatamata välisvõitlejate pikale eksistentsile ajaloos, ei ole teemale varem tähelepanu pööratud sellest vaatenurgast, et kas oleks oluline karistusõiguses teatavate koosseisude kehtestamine - seda nii Eestis kui ka teistes riikides. Seetõttu ei saa teemat käsitledes piirduda vaid otseselt välisvõitleja nimetust sisaldavate allikate uurimisega, vaid valdkonna arengu terviliku ülevaate huvides tuleb vaadata ka teisi, üldisemalt, terrorikuritegudesse puutuvaid instrumente.

Kohustus kriminaliseerida terrorikuritegude toimepanemise rahastamine nähti ette ÜRO 09.12.1999 terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooniga, mis on Eesti poolt alla kirjutatud 06.09.2000 ja ratifitseeritud 20.03.2002 seadusega²².

ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1373(2001) seati riikidele kohustus kriminaliseerida terrorikuritegude rahastamine, toetamine, ettevalmistamine ja täideviimine.²³

Enamik rahvusvahelisi siduvaid leppeid on nn konsensusepõhised - see tähendab, et lepe muutub siduvaks, kui kõik asjassepuutuvad riigid selle poolt hääletavad. Nii on suur osa rahvusvahelisi õiguslikke instrumente on kas soovitusliku või informatiivse sisuga ehk mittesiduvad. ÜRO Julgeolekunõukogu otsused kuuluvad vastavalt ÜRO põhikirja artiklile 25 erandite hulka, mille jõustamiseks ei ole vaja konsensust²⁴. Nii on ka ÜRO Põhikirja VII peatüki alusel vastu võetud Julgeolekunõukogu Resolutsioon 2178 (2014) ÜRO liikmesriikidele siduv.

ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2178 (2014) on leidnud rahvusvahelise õiguse ringkondades nii pooldajaid kui ka palju vastukaja. Kuna resolutsioon võeti vastu ÜRO põhikirja VII alusel, on see liikmesriikidele kohustuslik täitmiseks. Osade autorite hinnangul lõi resolutsioon Euroopas 9/11-järgsele paanikale sarnanenud olukorra ning tegi olematuks ÜRO 13 aasta jõupingutused inimõiguste valdkonnas²⁵.

Resolutsiooniga 2178 pandi riikidele kohustusi, mis eeldavad muudatusi ja täiendusi seadusandluses ning ka riikide sise-, - välis-, ja julgeolekupoliitikate põhimõtete inventuuri. Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses terrorismi karistusõigusliku regulatsiooni täpsustamiseks, punktis 7.1.1 on välja toodud, et eesti õigus ei ole vastavuses terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni lisaprotokolliga ega seega ka resolutsiooni 2178 nõuetega²⁶.

²² Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooni ratifitseerimise seadus (RT II 2002, 12, 45)

²³ Autorile Justiitsministeeriumi karistuspoliitika osakonna nõunik Markus Kärneri poolt 08. aprillil 2016 saadetud e-kiri. Autori valduses.

²⁴ Merilin Kiviorg, Kristi Land, Kärt Miil, Hannes Vallikivi, Rahvusvaheline õigus. 2., täiendatud ja muudetud trükk (Tallinn: Juura 2004) Lk 57.

²⁵ Edwin Bakker, Christophe Paulussen and Eva Entenmann, Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications ICCT Research Paper (The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2013)

²⁶ Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus terrorismi karistusõigusliku regulatsiooni täpsustamiseks.

Resolutsiooni mitmes osas on rõhuasetus reisimisel - nõutakse, et kõik liikmesriigid tegeleks terroristide või terroristlike grupeeringute liikumise tõkestamisega läbi:

- 1) efektiivse piirikontrolli;
- 2) tagades kontrolli isikut tõendavate dokumentide väljastamise üle,
- 3) tõkestades dokumentide võltsimist või dokumentide väärkasutamist. Sama punkt sisaldab soovitusi liikmesriikidele rakendada tõenditel tuginevat riskianalüüsi ja valimi jälgimist süsteemi, seejuures kogudes ja analüüsides reise andmeid, aga vältides stereotüüpidel põhinevat diskrimineerivat profileerimist, mis on keelatud rahvusvahelise õigusega.²⁷

See diskrimineerimise välistamise absouutne võimalikkus on kaheldav inimõiguste üldises kontekstis, kuna keerukas on valida jälgitavasse valimisse ateistlike, kristlike vm vaadetega inimesi, kui tegu on näiteks konkreetset islamiaärmuslusest lähtuva ohu ennetamiseks teostatava toiminguga. Esiteks looks muude gruppide esindajate jälgimine samal eesmärgil asjatu töökoormuse meetme rakendajale ning seelst saadav kasu ohtude ennetamisel oleks olematu. Kuna sellise diskrimineerimise keeld tuleneb inimõigustest, mis ei ole käesoleva töö fookuses, on see valdkond jäetud teadlikult pikemast arutlusest välja.

Resolutsiooni artikkel 3 nõuab infovahetuse intensiivistamist, mis puudutab igasugust võimalike terroristide liikumist, kasutades sellesks bi- ja multilateraalseid mehhanisme. Art 4 kutsub üles liikmesriikide koostöö tõhustamisele välisvõitlejatest lähtuvate ohtudega võitlemiseks, sh rakendades tegevusi radikaliseerumise ennetamiseks, välisvõitlejate värbamise tõkestamiseks, terroristide liikumise takistamiseks, välisvõitlejate tegevuse rahastamise tõkestamiseks, resolutsioonis toodud kuritegude kriminaliseerimiseks, tagasipöörduvate välisvõitlejate reintegratsiooni ja rehabilitatsiooni strateegiate väljatöötamine.

Vastavalt artiklile 5 tuleb kriminaliseerida terroristlikul eesmärgil välisvõitleja värbamine, välisvõitleja tegevuse organiseerimine, transportimine, varustamine, rahastamine - seda nii täideviimise, planeerimise, ettevalmistamise kui osavõtu vormides.

Resolutsiooni üldosale järgnevad peatükid rahvusvahelisest koostööst, vägivaldse ekstremismi vastase võitluse ennetamisest terrorismi tõkestamiseks ja ÜRO tegevustest seoses terroristidest välisvõitlejatest lähtuva ohuga. Vägivaldse ekstremismi vastase võitluse teema all, rõhutatakse, et võtmetegevused terrorismi tõkestamisel, rahu ja julgeoleku tagamisel on

²⁷ UN Security Council, S/RES/2178, 24 September 2014. Art 2.

proaktiivsed meetmed, sh radikaliseerumise ennetamine, välisvõitlejate värbamise ja liikumise tõkestamine, terrorirühmitustega liitumise ennetamine. Liikmesriikid peaksid hõlmama terrorismivastasesse võitlusesse relevantseid piirkondlikke kogukondi, MTÜ'sid ja välja töötama strateegiad võitluseks ekstremismiga. Kaasata tuleks noored, pered, naised, religioossed ühendused, kultuuri- ja haridusvaldkonna liidrid ja muud asjassepuutuvad grupid. Lähenemised probleemidele tuleks alati valida vastavalt keskkonnale ("*... adopt tailored approaches*")²⁸.

Eestis on seni reaalseid tuvastatavaid samme võetud ette vaid karistusõiguse valdkonnas, mis on kahtlemata prioriteet, kuna kätkeb endas suurimat inimõiguste riive võimalust ja samas võib kõige tõhusamalt aidata kaasa ohu elimineerimisele ühiskonnast. Samas ei ole õige keskenduda vaid reaktiivsetele meetmetele ning lisaks ei ole karistusõiguslikud meetmed alati sugugi pikemas plaanis kõige paremad preventsiooni seisukohalt. Ühest küljest on kindlasti turvalisem ja arhitektuurilise maitse eelistuse küsimus, keelata mošee ehitus Eestisse ja elimineerida võimalikud moslemite kogunemiskohad, kuid selline lähenemine ei ole äärmuslusest lähtuva ohu kontekstis midagi muud kui lühinägelik. Kuigi osade autorite hinnangul annab resolutsioon ebaproportsionaalse õigustuse riikidele totaal-kontrolli kehtestamiseks, näen selles siiski pigem võimalust ja just proportsionaalset õigustust teatud piirangute seadmiseks.

Olles kokku puutunud erinevate Eestis elavate moslemikogukonna liikmetega, olen täheldanud, et õhkkond Tallinnas tegutsevas islamikeskuses ei ole kaugeltki nii sõbralik ja turvaline, kui seda näidata püütakse - samas puudub õigus- ja korrakaitseasutustel reaalne ülevaade, mis selles kogukonnas toimub. Siit-sealt on aegajalt üksikuid artikleid ajakirjandusse jõudnud võimalikest viidetest läbipaistmatu juhtimise ja majandamise osas. Töö autor ei poolda ekstremismi levikut, kuid on samas peale terrorismi ja äärmusluse kujunemise teemat pikalt uurninuna veendunud, et Eesti poliitikud on teinud tõsiselt ohtlikke otsuseid, mis võivad hoopis soodustada ekstremismi tekkimist ja aidata kaasa radikaliseerumisele, selle asemel et radikaliseerumist ja sellest tulenevat ohtu ühiskonnale vähendada. Aastaid tagasi keeldus Eesti andmast luba mošee rajamiseks, kuid lähtudes usuvabaduse printsiibist jääb tegelikult arusaamatuks ja ebapiisavalt põhjendatuks antud otsus, sest erinevate usulahkude sakraalehitisi on ehitatud Eestisse läbi aegade. Sünagoogi rajamise lubamine ja toetamine on otseses mõttes islamiusuliste diskrimineerva loomuga õiguslikus mõttes, kuid inimlikus plaanis on see lihtsalt frustratsiooni tekitav ja

²⁸ UN Security Council, S/RES/2178, 24 September 2014. Art 15 jj

radikaliseerumist soodustav kõik poliitiliselt kõige kõrgemal tasandil. Jehoova Tunnistajate Kuningriigi saale on päris mitmes linnas ning Hosianna kogudus levib vaikselt - mõlemi puhul on äärmuslikke veendumusi täiesti avalikult presenteeritud ning Eestis on ka Jehoova Tunnistajate lapse surma kaasus lõpliku kohtulahendi saanud. Samas ei püüa suurem osa islamiusu esindajaid õigustada ega propageerida vägivalda - pigem rõhutatakse tavalises islamis (ja millest äärmuslikud islamistid on väga kaugenenud ning millelele nad end ennast ise vastandavad), et vägivald on usupõhimõtete vastane. Ekstremistide juhid ei ole sageli ise üldse religioossed, vaid on ajendatud muudest motiividest (nt võim ja majanduslikud huvid) ja kasutavad ära keskmisest madalama haridustaseme või arusaamisvõimega inimeste haavatavust, frustratsiooni, depressiooni ja tõrjutust ühiskonnast.

Väga ebapopulaarsed on üleskutsed erinevates riikides, võtta usuasjad riigi kontrolli alla - samas on enamikes islamiriikides asi justnimelt nii korraldatud. Religioossete asjade juhi positsiooni loomine ei ole vastuolus usuvabaduse põhimõttega, kui see oleks ka sellise institutsiooni loomiseks vastuargument. Riikides, kus on usuasjade ministeeriumid või ka muu nimetusega efektiivsed järelevalveinstitutsioonid loodud, on radikaliseerumist ja terrorismile pühendunud isikuid keskmisest vähem - näiteks Oman, Qatar, Araabia Ühendemiraadid, Bahrein, Kuweit. Kõigi riikide kohta ei ole piisavalt avalikke andmeid, et saaks teha põhjalikku analüüsi, kuid vaadates välisvõitlejate arvukuse olemasolevat (kuigi ilmselt ka mingi veaprotsendiga) statistikat, on siiski selge, et tugeva usuasjade kontrolli institutsiooni, parema hariduse ja majandusliku seisuga ja kõrgema kirjaoskusega riikides on radikaliseerunud vähem kui madala haridusega, vähese kirjaoskusega ja usuasjade kaootilise korraldusega riikides - sellesse kategooriasse paigutuvad nii islamiriigid - Liibanon, Jeemen, Pakistan, Süüria, Liibüa jms, kui ka heaoluühiskonna riigid nn vanast Euroopast ja Skandinaaviast - Prantsusmaa, Saksamaa, Rootsi, Belgia - esimesed madala hariduse, vaesuse, kõrge korruptsiooni ja efektiivse kontrolli puudumise tõttu, teised seetõttu, et on loonud üliliberaalse rändepoliitika ja inimõiguste- ja vabaduste ebaproportsionaalse õigustamisega julgeoleku arvelt ning samas pidevalt tuntava kaudse diskrimineerimisega (nt sünagoogi ehitamise lubamine ja mošee rajamise keelamine) keskkonna radikaliseerumiseks ja välisvõitlejate kasvulavaks.

Lähtudes eeltoodust tuleks kaaluda tõsiselt religiooniasjade paremat korraldamist riigis (hetkel meil on küll usuvabadus ja riigikirikut ei ole, aga tähistame kristlikke pühi ja keelame muude tähistamist; rajame veidrate ja võõraste usulahkude sakraalhooneid ja välistame seejuures ühe kolmest nn "raamatuusust" seetõttu, et on isikuid, kes ekspluateerivad seda usku

terroristlikel eesmärkidel). Minu hinnangul ei ohusta julgeolekut mitte niivõrd julgeolekuasutuste teadmisel olevate kogunemiskohtade ja sakraalhoonete olemasolu, kui pigem põranda alla sunnitud rakukesed, kelle tegevuse kohta on vähe, või üldse mitte midagi teada.

Lisaks tuleks kaaluda haridus- ja teavitusprogrammide loomist radikaliseerumise ennetamiseks. Reisimise ja kriminaliseerimisega seotud küsimuste analüüs järgneb teises peatükis.

1.2.2 Regionaalsed regulatsioonid

Terrorikuritegudele reageerimine, võimalusel ka nende ennetamine ja nende lahendamine õiguslikust aspektist lähtudes on Euroopa Liidus küll riikide siseasi, kuid seoses infotehnoloogia kiire arenguga, liikumisvabaduse laienemise ja reisimise olulise odavnemisega on kaasnenud vajadus tegeleda terrorismiga nii rahvusvahelisel kui regionaalsel tasandil. Kuigi isoleeritud kuriteoepisood võib toimuda ühe riigi piiritletud territooriumil, ei ole terrorikuriteod tänapäeval enamasti ühe riigi piiresse jäävad üksikteod, vaid osa suuremast organiseeritud kuritegude kogumist. Selleks, et piire ületavaid kuritegusid ennetada või efektiivselt lahendada, on vajalik igakülgne koostöö nii taktikalisel kui strateegilisel tasandil. Seda enam, et välisvõitlejate poolt toime pandud teod, toimuvad sageli kohtades, kus käib sõda või territooriumidel, mis on terroristide võimu all ja kus seega ei olegi võimalik neid kohapeal kuritegudena menetleda ja isikuid vastutusele võtta. Asja teeb keeruliseks ka see, et välisvõitlejate poolt terroritegudena toime pandud sündmuste kohta on sageli võimatu saada adekvaatset informatsiooni ja tavapärases kohtumenetluses vajaliku kindlusega tõendeid, millega saaks lugeda kuriteod (nt tapmised) toimepanduks ja isikud siseriikliku õiguse alusel, tavapäraseid karistussõiguse koosseise kasutades ning tavapärase kriminaalmenetluse vahendite abil süüdi mõista.

Euroopa Liidu õiguslike regulatsioonide baas moodustub riikide vahel sõlmitud asutamislepingutest (esmane ehk primaarne õigus), nende lisadest ja protokollidest. Euroopa Liidu institutsioonides vastu võetavad õigusaktid ehk sekundaarne õigus tuginevad esmasele. Teisene õigus täpsustab asutamislepingute reguleerimisala. Liikmesriikidele on kohustuslikud määrused, direktiivid ja otsused, ning soovitusliku iseloomuga on soovitusel ja arvamused. Täies ulatuses siduvad ja kohustuslikud on määrused - need avaldatakse Euroopa Liidu Teataja (ELT) õigusaktide seerias L. ELT seerias C seerias esitatakse muu teave - sh Euroopa

Komisjoni poolt õigusaktide eelnõud ja Euroopa Ühenduse kohtu aruanded. Kui määrus on avaldatud ELT-s, muutub see siseriikliku õigussüsteemi osaks ilma täiendava tegevuseta. Ka direktiiv on kohustuslik, kuid sellise erisusega, et direktiivi rakendusmeetmete üle otsustab liikmesriik ise. Otsused on siduvad otsuse reguleerimisala adreessadile. Soovitused kirjeldavad Euroopa Liidu ühtset arusaamist rakendusmeetmetest, mis on vajalikud mingi eesmärgi saavutamiseks. Arvamused on EL vaateid selgitavad dokumendid, mingi konkreetse küsimuse suhtes.²⁹

1993. aastal jõustunud Euroopa Liidu ehk Maastrichti lepinguga loodi „kolmesambaline“³⁰ Euroopa Liit. Kolmas samm hõlmab liidu justiits- ja siseküsimuste poliitika. Seega hõlmab kolmas samm nii juriidilise koostöö tsiviil- kui kriminaalasjades kui ka politseikoostöö. Euroopa Nõukogu otsusest³¹ Schengeni *acquis* õigusliku aluse osas tuleb samuti välja, et see on nii esimeses kui kolmandas sambas, Lähtudes eeltoodust tuleneb terrorismi puudutavate sätete õiguslik alus kolmandast sambast³².

Regionaalsetest tegevustest Euroopas üks tähelepanuväärsemaid on Euroopa Nõukogu 28. veebruari 2002. aasta otsusega 2002/187/JSK raskete kuritegude vastase võitluse tugevdamiseks moodustatud Eurojust - Euroopa Õiguslase Koostöö Üksus.

Eurojusti loomine oli ajendatud Euroopa Liidu reaktsioonist 9/11 terrorirünnakutele. Sel ajal oli kriminaalmenetluslase rahvusvahelise koostöö valdkonna reguleerimine päevakorral ja Euroopa Liidu institutsioone survestati loomaks uusi, efektiivseid instrumente, mis oleksid efektiivsed terrorismivastases võitluses.³³ Eurojust katab terrorismivastase võitlusega seoses peamiselt nelja valdkonda:

- 1) infovahetuse tagamine sama terroristliku organisatsiooni suhtes kohtueelset uurimist või kriminaalmenetlust läbiviivate liikmesriikide justiitsasutuste vahel;
- 2) Euroopa Vahistamismääruse täitmise tagamiseks abi osutamine justiitsasutustele;

²⁹ Euroopa Liidu ametlik veebisait: http://europa.eu/eu-law/index_et.htm

³⁰ I samm käsitleb majandus- ja rahaliidu küsimusi, keskkonnakaitset, immigratsiooni ja asüüli küsimusi, teadustööd ja haridust. II samba moodustab koostöö ühise välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas.

³¹ EÜT L 176, (1999/435/EÜ) ja EÜT L 176, (1999/436/EÜ).

³² Euroopa Liidu leping (92/C 191/01) VI jaotis koostöö justiits- ja siseküsimuste valdkonnas.

³³ Ana María Salinas de Frías, Katja LH Samuel, Nigel D White (editors), Counter-terrorism International Law and Practice (New York: Oxford University Press, 2012) Lk 966

- 3) menetlustoimingute tagamine terrorikuritegude kohtumenetluse faasis (tunnistaja ütluste saamiseks, tõendite kogumiseks, läbiotsimiste ja võetuste korraldamiseks, elektrooniliste sidevahendite teel edastatava info kogumiseks);
- 4) muust kuritegevusest saadavate rahaliste vahendite, mille osas on kahtlus, et seda võidakse kasutada terrorismi rahastamiseks, külmutamine ja konfiskeerimine.³⁴

Euroopa Liidu Nõukogu 13.06.2002 raamotsusega 2002/475/JSK terrorismivastase võitluse kohta määrati terrorikuriteo koosseisu sisustamise miinimumnõuded ning pandi liikmesriikidele kohustus kriminaliseerida terrorikuriteod, terrorirühmituse juhtimine ning selles osalemine; samuti röövimine; väljapressimine ja dokumentide võltsimine terrorikuriteo toimepanemiseks; terrorikuriteole üleskutsumine, kihutamine ja kaasaitamine. Raamotsuses esitatud definitsiooni järgi, peaks terrorikuritegudena olema määratletud tahtlikud teod: *"... mis oma laadi või seose tõttu võivad tõsiselt kahjustada mõnd riiki või rahvusvahelist organisatsiooni kui nende eesmärk on:*

— tõsiselt hirmutada elanikkonda või

— sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni põhjendamatult mõnda tegu toime panema või sellest hoiduma või

— tõsiselt tasakaalust välja viia või hävitada mõne riigi või rahvusva rahvusvahelise organisatsiooni poliitiline, põhiseaduslik, majanduslik või ühiskondlik kord:

a) rünnakud inimelu vastu, mis võivad põhjustada surma;

b) rünnakud isiku kehalise puutumatuse vastu;

c) inimrööv või pantvangi võtmine;

d) riikliku või avaliku rajatise, veosüsteemi, infrastruktuurirajatise, infosüsteem kaasa arvatud, mandrilavale kinnitatud aluse, avaliku koha või eraomandi tõsine kahjustamine, mis võib ohustada inimelu või põhjustada suurt majanduslikku kahju;

e) õhusõiduki, laeva või mõne muu ühis- või kaubaveovahendi ebaseaduslik hõivamine;

f) relvade, lõhkeainete või tuuma-, bio- või keemiarelvade valmistamine, valduses hoidmine, omandamine, vedu, tarnimine või kasutamine, samuti bio- ja keemiarelvadega seotud teadus- ja arendustöö;

g) ohtlike ainete vabastamine või tulekahjude, plahvatuste või üleujutuste põhjustamine, kui see ohustab inimelu;

h) vee, elektri või mõne muu tähtsa loodusvaraga varustamise häirimine või katkestamine, kui see ohustab inimelu;

*i) mõne punktides a–h loetletud teo toimepanekuga ähvardamine."*³⁵

³⁴ Ibid.

Euroopa Liidu Nõukogu 28.11.2008 raamotsusega 2008/919/JSK muudeti raamotsust 2002/475/JSK selliselt, et riike kohustati täiendavalt varasemale kriminaliseerima avalik üleskutse panna toime terroriakt, värbamine terroristlikel eesmärkidel ja väljaõpe terroristlikel eesmärkidel.

25.02.2009 ratifitseeris Eesti 16.05.2005 vastu võetud terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooni, millega kohustati liikmesriike kriminaliseerima avalik üleskutse terrorikuriteo toimepanemisele, terroristi värbamine ning terrorismialase väljaõppe andmine.

Lisaprotokoll (vt p 1.1.1) avab ka täiendavat kriminaliseerimist vajavate koosseisude mõisted. Siinkohal toon ära punktid, mida Eesti õiguses hetkel veel kriminaliseeritud ei ole:

1) *terrorismialase väljaõppe saamine - sellise väljaõppe saamine, mis sisaldab muuhulgas võimalust omandada teadmisi või praktilisi oskusi teiselt isikult selles, kuidas valmistada või kasutada lõhkeaineid, tulirelvi või muid relvi, mürgiseid või ohtlikke aineid; või muid erimeetodeid või tehnilisi võtteid eesmärgiga panna toime terrorikuritegu*³⁶;

2) *terroristlikul eesmärgil välisriikidesse reisimine - reisimine sellisesse riiki, mis ei ole reisija kodakondsuse- ega elukohamaa, eesmärgiga panna toime terrorikuritegu või aidata sellisele teole kaasa, või eesmärgiga pakkuda või saada terrorismialast väljaõpet*³⁷;

(Reisimise punkti all on alapunktina ka kohustus kriminaliseerida ka sellise süüteo katse.)

3) *terroristlikul eesmärgil välisriiki reisimise rahastamine - teadlik vahendite tagamine või kogumine mistahes viisil, otseselt või kaudselt, rahastamaks osaliselt või täielikult isiku reisimist välisriiki terroristlikul eesmärgil*³⁸

4) *terroristlikul eesmärgil reisimise korraldamine või sellise reisi muul moel tagamine - igasugune teadlik tegevus, mis aitab kaasa isiku reisimiseks, kui isik reisib terroristlikel eesmärkidel*³⁹

Nende mõistete sõnastust lisaprotokollis ei saa pidada veatuks. Väljaõppe saamise definitsiooni juures on juba ilmnunud probleeme "teise isikuga" - küsitav on, kuidas suhtuda väljaõppesse või teadmistesse, mida ei paku ükski teine isik otseselt, kuid mida on võimalik omandada raamatutest, internetis avalikest või ka määratud isikute ringile juurdepääsetavatest materjalidest. Kuna vaid "teise isiku" kaudu väljaõppe saamise kriminaliseerimise korral oleks

³⁵ Euroopa Liidu Nõukogu Raamotsus terrorismivastase võitluse kohta (2002/475/JSK) (EÜT L 164, 22.6.2002), Artikkel 1.

³⁶ Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, Art 3 (CETS No. 217)

³⁷ Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, Art 4

³⁸ Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, Art 5

³⁹ Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, Art 6

säte kohaldamatu eelmainitud juhtudel, ei ole mõistlik Eesti karistusseadustikus väljaõppe saamine defineerida üks-ühele vastavuses lisaprotokolliga, vaid tuleks luua sõnastus, mis võimaldaks laiemat kohaldamist. Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses terrorismi karistusõigusliku regulatsiooni täpsustamiseks (KarS MS VTK) on viidatud, et põhjendatud võib olla KarS § 237² lg 1 "*...dispositsiooni täiendamine sõnaselge viitega väljaõppe saamisele*⁴⁰". Antud juhul oleks kaetud väljaõppe või muu oskusteabe saamine ükskõik millisel viisil ja "teise isiku" osalus ei oleks vältimatu koosseisu täitmise eeldus.

Reisimise sätte puhul on kirjutatud sisse eesmärgid terrorikuriteo toimepanemise, sellele kaasaaitamise ja väljaõppe teemal, kuid lahtine on siiski küsimus, kas näiteks propaganda või IT-võimekuse tagamiseks reisimine kolmandasse riiki (mitte sinna, kus parasjagu terrorikuritegu toime pannakse, vaid sellisesse riiki, kust saab toetada muul moel) sel juhul kvalifitseeruks - ühe valikuna võib KarS § 237³ sätestatud "*... muul viisil teadvalt toetamise..*" kohaldamine kõne alla tulla, kuid nii nagu KarS MS VTK viitab väljaõppe punkti juures, kehtib ka siin sama - KarS § 2 sätestatud määratletusnõue ei pruugi olla täidetud liialt üldise ehk määratlemata sõnastuse tõttu - ehk siis kedagi ei tohi süüdi mõista ega karistada teo eest, mis selle toimepanemise ajal kehtinud seaduse kohaselt ei olnud süütegu ning tegu ei või tunnistada süüteoks seaduse analoogia põhjal.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et üldjoontes on Eesti karistusõigus kooskõlas rahvusvaheliste kohustustega, kuid terrorikuriteo kvalifikatsioon vajaks täiendamist ja välisvõitlejaks reisimise kvalifitseerimine kehtiva õiguse järgi on küsitav - nendele küsimustele keskendutakse töö teises peatükis veidi põhjalikumalt.

1.3 Siseriiklikud regulatsioonid

1.3.1 Seadused

Eesti siseriiklikest kirjalikest allikates on terrorism kui nähtus üldiselt vähe tähelepanu pälvinud ja välisvõitlejate temaatikat otseselt puudutav osa pea olematu. Selle põhjused on seotud ilmselt teema suhtelise uudsusega ning väheses terrorikuritegude osakaalus meie kuritegude üldstatistikas. Samas ei ole tõenäoliselt vajadust pika ja põhjaliku vajaduste analüüsi ja põhjenduste kataloogi loomise järele, et veenda õiguse loojaid või selle

⁴⁰ Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus terrorismi karistusõigusliku regulatsiooni täpsustamiseks. P 1.3.

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4e15e6f1-111c-4336-85f6-35990b3464b4>

rakendajaid terrorismiga seonduvate teemade reguleerimise vajaduses. Loomulikult esineb eriarvamusi, millisel määral ja kuidas seda teha - esineb nii üliemotsionaalseid seisukohti ja soove luua uusi õigusakte, kui ka leigeid ja nappe arvamusi, et Eesti õiguslikud regluatsioonid on pea täiuslikud, kuritegude kohtulikuks menetlemiseks on kõik vajalikud normid olemas, ja midagi muuta ega täiendada pole vaja.

Eesti õiguse esmaseks kirjalikuks allikaks, kus terrorismiga seonduv sanktsioon esines, saab pidada 1940. aasta Nõukogude Liidu poolt okupeeritud Balti riikides tagasiulatuvalt jõustatud Vene NFSV 1926. aasta kriminaalkodeksit, milles terrorismi mõiste sisaldus kontrrevolutsioonilise teo paragrahvis. 1961. aastal kriminaliseeriti terroristlik akt eraldiseisvalt Eesti NSV kriminaalkodeksis. Samuti esines sama koosseis 1992. aasta kriminaalkodeksis ja karistusseadustikus on terrorismi kuritekoosseisuna alates 2002. aastast. Terrorismikuriteo mõistet on läbi ajaloo erinevalt sisustatud: Eesti NSV kriminaalkodeksi § 64s oli terroristlik akt riigi- või ühiskonnategelase või võimuesindaja tapmine või talle ülliraske kehavigastuse tekitamine seoses tema riikliku või ühiskondliku tegevusega ning nõukogude võimu õõnestamise või nõrgendamise eesmärgil. KrK§ 65 järgi oli välisriigi esindaja tapmine või talle ülliraske kehavigastuse tekitamine sõja või rahvusvahelise konflikti provotseerimise eesmärgil terroristlik akt välisriigi esindaja vastu. Nii oli KrK kohaselt terrorikuritegu võimalik toime panna riigi- või ühiskonnategelaste, võimuesindaja ning välisriigi esindaja vastu, kuid teistsuguse taustaga ohvri või kannatanu puhul oleks tegu tulnud kvalifitseerida teisiti. 1992. aastal asendati ENSV KrKs terroristliku akti üldkoosseis paragrahviga 64¹, mille kohaselt terrorism oli kuritegeliku ühenduse loomine või sellest osavõtt eesmärgiga panna toime erinevaid isiku- või varavastaseid kuritegusid - antud juhul oli tänase arusaamise kohaselt tegu pigem organiseeritud kuritegevuse vastu suunatud koosseisuga ning terrorismiks kvalifitseeruvate tegudega seos vähene. Samas viitab KrKs sätestatud sanktsiooni raskus seadusandja taatele terrorismi arvamisele kõige raskemate kuritegude hulka - eelpool nimetatud paragrahvide alusel oli maksimaalne määratav karistus teo eest surmanuhtlus.⁴¹

1996. aastal kriminaalkodeksis tehti muudatusi ja tolleaegset kuriteokoosseisu on peetud terrorismikuriteo koosseisu eelkäijaks. Selle koosseisu kohaselt käsitleti *"terrorismina*

⁴¹ Intervjuu Justiitsministeeriumi karistuspoliitika osakonna nõuniku Makrus Kärneriga 08. aprillil 2016. Transkriptsioon autori valduses.

erinevaid isiku- ja varavastaseid kuritegusid, mis on toime pandud sõja või rahvusvahelise konflikti provotseerimise või muul poliitilisel või usulisel eesmärgil."⁴²

2002. aastal Eesti oma karistusseadustiku kehtestamisega muudeti veidi terrorismi koosseisu, täpsustades selle sisu. Terrorikuriteona KarS §-s 237 sätestati terrorikuriteona sõja või rahvusvahelise konflikti provotseerimise või poliitilisel või religioosel eesmärgil selliste tegude toimepanemine, mis on suunatud tervisekahjustuse tekitamisele või surma põhjustamisele või vara omastamisele või rikkumisele või hävitamisele. Nii oli kuni 2007. aastani kriminaliseeritud vaid terrorism ning sellega aktsessoorsed osavõtuvormid - kaasaaitamine ja kihutamine. Tolleaegses karistusseadustikus ei olnud terrorismiga seonduvaid ja külgnevaid eraldiseisvaid kuriteokoosseise (näiteks väljaõpe, terrorismi rahastamine, ettevalmistamine jms).⁴³

2001. aastal USAs World Trade Centeri ja Pentagoni vastu suunatud terrorirünnakute järel elavnes rahvusvahelise õiguse kogukond ja terrorism tõusis päevakorda enam, kui kunagi varem maailma ajaloos. Ajendatuna terrorismi paradigmas toimunud muudatustest, keskenduti üha enam vajadusele kriminaliseerida ka terrorikuritegu ettevalmistavaid ja toetavaid tegevusi⁴⁴.

2007. aastal muudeti karistusseadustikku - terrorismivastase võitlusega seotud kuritegude koosseisud viidi kooskõlla rahvusvaheliste nõuetega mille täitmise oli Eesti endale selleks ajaks võtnud (eelviidatud ÜRO konventsioon, EL raamotsus ja EN konventsioon). Täpsustati veelgi terrorikuriteo mõistet ja uute iseseisvate kuritegudena kriminaliseeriti terrorismi rahastamine ja selle toetamine, terrorismi ettevalmistamine ja selle toimepanemisele üleskutsumine ning terroristlikku ühendusse kuulumine.

Hetkel kehtivas karistusseadustikus on terrorikuritegu defineeritud paragrahvis 237 järgmiselt:

"Rahvusvahelise julgeoleku vastase, isikuvastase, elu või tervist ohustava keskkonnavastane, välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni vastu suunatud või üldohtliku kuriteo toimepanemine, keelatud relva tootmine, levitamine või kasutamine või vara ebaseaduslik hõivamine või olulises ulatuses rikkumine või hävitamine või arvutiandmetesse sekkumine või

⁴² Autorile Justiitsministeeriumi karistuspoliitika osakonna nõunik Markus Kärneri poolt 08. aprillil 2016 saadetud e-kiri. Autori valduses.

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ *Ibid*

arvutisüsteemi toimimise takistamine, samuti selliste tegude toimepanemisega ähvardamine, kui see on toime pandud eesmärgiga sundida riiki või rahvusvahelist organisatsiooni midagi tegema või tegemata jätma või tõsiselt häirida riigi poliitilist, põhiseaduslikku, majanduslikku või ühiskondlikku korraldust või see hävitada või tõsiselt häirida rahvusvahelise organisatsiooni tegevust või see hävitada või tõsiselt hirmutada elanikkonda."⁴⁵ Lisaks on kehtiva õiguse kohaselt karistatav terroristlikku ühendusse kuulumine (KarS § 237¹), terrorikuriteo ettevalmistamine ja üleskutse selle toimepanemisele (§ 237²) ning terrorikuriteo ja selle toimepanemisele suunatud tegevuse rahastamine ning toetamine (§ 237³)⁴⁶.

Karistusseadustikuga seonduv akt on Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, mille § 5 kohaselt tuleb terrorismi rahastamist mõista terrorikuriteo rahastamine karistusseadustiku § 237³ tähenduses⁴⁷. Sama seaduse § 41 annab õiguse Rahapesu andmebüroole saada enda ülesannete täitmiseks teavet Finantsinspeksioonilt ja teistelt riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt ning ettekirjutuse alusel ka kohustatud isikult rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlusega seotud asjaolude, tehingute ja isikute kohta. Seejuures on Rahapesu andmebüroo õigustatud saama ka panga- ja ärisaladuseks tunnistatud teavet ning jälitustegevuse käigus kogutud teavet.⁴⁸

§ 46 Rahapesu andmebürool on õigus vahetada informatsiooni ja sõlmida koostöökokkuleppeid rahapesu andmebüroo ülesandeid täitvate välisriigi asutustega.

Kokkuvõtvalt hinnates on Eesti seadused rahvusvaheliste kohustustega üldiseltkooskõlas. On osad koosseisud, mis vajavad täiendamist või täpsustamist ning neid on töös ka põhjalikumalt käsitletud. Küll aga keskenduvad Eesti regulatsioonid väga karistusõiguslikule küljele ja pööravad üsna vähe tähelepanu muudele meetoditele, mille positiivne mõju võib pikemas plaanis suuremgi olla. Pikemalt käsitletakse seda teemat järgmises peatükis.

1.3.2 Alamaktid ja muud dokumendid

Eesti julgeolekupoliitika alustes on juba 2010. aastal sedastatud, et "*terrorism on globaalne probleem, mis ohustab inimelusid, rahvusvaheliste suhete süsteemi, riikide julgeolekut ning demokraatlikke väärtusi. Radikaliseerumine on julgeolekut mõjutav areng ka nendes riikides,*

⁴⁵ Karistusseadustik § 237 lg 1 (RT I 2001, 61, 364)

⁴⁶ Karistusseadustik § 237¹ jj (RT I 2001, 61, 364)

⁴⁷ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus § 5 (RT I 2008, 3, 21)

⁴⁸ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus § 43 (RT I 2008, 3, 21)

*mis seni ei ole olnud terroristide kasvulava ega sihtmärk.*⁴⁹" Terrorismi tõkestamise alajaotuses on üldsõnaliselt ära toodud, et Eesti panustab terrorismivastasesse võitlusse riiklikul, piirkondlikul ja ülemaailmsel tasandil. Tähelepanu vajadust on rõhutatud radikaliseerumise vältimise, terrorismi rahastamise ärahoidmise, keemiliste, bioloogiliste, radioloogiliste, tuuma- ja lõhkeainetega kaasneda võiva terrorismiohu tõkestamise ning suure rünnakuriskiga isikute ja objektide kaitse osas.⁵⁰

Eesti terrorismivastase võitluse põhialused (2013) on heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse poolt 14. novembril 2013 ja on kehtestatud kuni siseturvalisuse arengukava heakskiitmiseni, või kuni viieks aastaks. Kuna siseturvalisuse arengukava 2015-2020 kiideti heaks 26. veebruaril 2015⁵¹, siis terrorismivastase võitluse põhialused ei ole enam primaarne allikas, kuid kuna neis kahes on tähelepanuväärseid asjaolusid käesoleva töö kontekstis, on mõlemad siinkohal ära toodud.

Terrorismivastase võitluse põhialustes esitatud terrorismivastase tegevusega seotud organisatsioonide loendis on 24 asutust ja nende peamise funktsiooni kirjeldus seoses terrorismivastase võitlusega. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ülesanne on ära toodud punktis 88: *"Politsei ja Piirivalveamet takistab inimeste, sh terroristide ja kauba ebaseaduslikku riigipiiri ületamist piiripunktide vahelisel alal ning piiripunktides, kus ei ole Maksu- ja Tolliamet esindatud ning kogub ja analüüsib sellekohast informatsiooni, mille edastab viivitamatult Kaitsepolitseiametile."*

Punkti 87 kohaselt:

"Maksu- ja Tolliamet (MTA) teostab keeldude ja piirangute riiklikku järelevalvet tollipunktides, EL sisepiiril ja sisemaal, tõkestab eriluba nõudva, sh strateegilise kauba, relvade, lõhkeainete, radioaktiivse kauba riiki toimetamise tollipunktide kaudu ning informeerib Kaitsepolitseiametit avastatud juhtumitest edasiseks menetlemiseks vastavalt uurimisalluvusele."

Nii on PPAle justkui terroristide riigipiiri ületamise takistamise ülesanne seatud paigus, kus MTA ei ole esindatud, kuid MTA'l primaarselt sellist ülesannet tegelikult ei ole. MTA põhimäärusest sellist ülesannet ei tulene ja piirivalve valdkonna asjade korraldamine on vastavalt politsei ja piirivalve seaduse § 3 lg 1 p 6'le PPA ülesanne⁵². Tõenäoliselt on antud juhtumil tegu väheolulise, ja pigem grammatilist tähendust omava sõnastusveaga - piirivalve

⁴⁹ Eesti julgeolekupoliitika alused (RT I 2010, 22, 110)

⁵⁰ Eesti julgeolekupoliitika alused (RT I 2010, 22, 110)

⁵¹ Sisejulgeoleku arengukava 2015-2020 <https://www.siseministeerium.ee/et/stak>

⁵² Politsei ja piirivalve seadus § 3 lg 1 p 6 (RT I, 31.12.2015, 28)

funktsioonid on täpsustatud PPA struktuuriüksuste sisemiste dokumentidega ja töö üldjoontes toimib. Samas, siseturvalisuse arengukavas on terrorismivastane võitlus sisejulgeoleku suurendamise teema all, ja ülalmainitud asutuste loendit selles dokumendis esitatud ei ole ning avalikest allikatest pole enam jälgitav, missugusel asutusel on kohustus takistada terroristide liikumist.

Sisejulgeoleku arengukavas on terrorismiga seonduv saanud suhteliselt vähese tähelepanu osaliseks. Sisesejuhatavas osas "Hetkeolukorra analüüs" on viide, et vaatamata väikesele terrorismiohule Eestis,

"...võivad Eesti kodanikud sattuda terrorirünnaku ohvriks teistes riikides. Lisaks riigisisesele koostööle on terrorismivastaseks võitluseks vaja tõhustada ka rahvusvahelist koostööd. Terrorismi ennetamisel tuleb tähelepanu pöörata radikaliseerumise ennetamisele ning terrorismi rahastamise ja strateegiliste kaupade salakaubanduse tõkestamisele. Võimalike hädaolukordade lahendamiseks tuleb tagada vastav valmisolek, sealhulgas peab arvestama vajadusega kaitsta suure rünnakuriskiga objekte ja isikuid ning arendada erioperatsioonide võimekust. Arvestama peab, et suursündmuste toimumine Eestis (sealhulgas Euroopa Liidu eesistumine) võib muuta Eesti terroristidele atraktiivsemaks sihtmärgiks ning nõuab ametkondadelt oluliselt suuremat panust ohtude ennetamiseks ja rünnakute tõkestamiseks.⁵³"

On tähelepanuväärne, et 2014. aastal koostatud dokument ei maini sõnagagi välisvõitlejatega seonduvat, kuigi Eesti on olnud esindatud ÜRO Julgeolekunõukogu istungitel ja hääletanud resolutsiooni 2178 vastuvõtmise poolt. Selleks ajaks oli juba Eesti esimese välisvõitleja suundumine Süüriasse kinnitust leidnud ja tõenäoliselt on ka Ukrainasse suundunud, kuigi avalik statistika ja info selle kohta puudub.

Lisaks on viimase 5 aasta terrorirünnakute, rändekriisi ja välisvõitlejate liikumise statistikat arvestades keerukas mõista, millise analüüsi tulemusena nähakse sisejulgeoleku strateegias pea ainsat terroristlikust motiivist ajendatud ohtu suursündmuste ja Euroopa Liidu eesistumise kontekstis. Loomulikult need on tõenäolisemad riskide realiseerumise objektid, kuid tegelikkus on siiski tänaseni teistsugune olnud - rünnatud on nii üksikisikuid, kui ka erinevaid avalikke sündmusi (nt kontserdipaik Pariisis), transpordivahendeid (lennukid, rongid, bussid), infrastruktuuri erinevaid osi (lennujaamad, raudteed), küberterrorism on ka terrorismi kui nähtuse osa; interneti kasutamine värbamistegevuseks, võrgustike juhtimiseks,

⁵³ Sisejulgeoleku arengukava 2015-2020 <https://www.siseministeerium.ee/et/stak>

välisvõitlejate toetamiseks jne. Poliitikute avalikud arvamused teemal, et terrorism on kusagil mujal, peegelduvad sisejulgeoleku arengukavas kõige negatiivsemal moel.

Positiivne on arengukavas küll suurema panuse vajaduse tunnistamine ohtude ennetamiseks ja rünnakute tõkestamiseks, kuid vaadates sama dokumendi meetmete osa näeme, et terrorismivastasele võitlusele pühendatud "meede 2" keskendub rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse mõttes "*kohustatud subjektidele*" ja uute elektrooniliste kontrollimeetmete kasutuselevõtmisele majutusettevõtetes peatuvate küllastajate registreerimiseks. Kuigi meetme alajaotuse lõpus on märge, et detailsed tegevused sisalduvad piiratud käibega dokumendis, on selge, et välisvõitlejate teema on antud sisejulgeoleku prioriteetidest välja jäetud. Seda kinnitab ka dokumendi lõpus olev rahastamiskava, kus ei ole ühegi reaalselt välisvõitlejate teemaga haakuva meetme rahastamise suurendamist ette nähtud.⁵⁴

Kui vaadata arengukava kolmandat meedet puudutavat osa - rasket ja organiseeritud kuritegevus puudutavat osa, siis olukorra kirjeldus on probleemide käistluse mõttes üle kantav terrorismi valdkonnale. Olulisim ehk on sisejulgeolekut tagavate asutuste koostöö põhimõtete ning tervikliku kriminaalluure süsteemi, millega tagatakse teabevahetus ja -hange riiklikul tasandil puudumise tunnistamine.

Lisaks tõdetakse, et:

"Keskkriminaalpolitsei olukorrapilt ei ole terviklik. Puudulik on kriminaalmenetluse-eelne teabekogumine (õiguslikud küsimused), mis võimaldaks kaardistada kuritegelikus maailmas toimuvat ning seada seeläbi eesmärged ja tööülesandeid kriminaalpolitsei allüksustele. Kuritegevus on jätkuvalt tulus, kriminaaltulu konfiskeerimise ning raskete majanduskuritegude avastamise ja uurimise võimekust on vaja arendada, samuti puudub terviklik ülevaade, kui suurt hulka finantsvahendeid kasutab organiseeritud kuritegevus Eestis ning kui palju on kuritegelik raha imbunud seaduslikku ettevõtlusesse.

Kriminaalluure tehniline võimekus on ebapiisav.

Piiratud on võimekus avastada, menetleda ja uurida küberkuritegusid, samuti küberkriminalistika võimekus.⁵⁵"

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele, Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus, on kohtueelne menetlus terrorikuritegudes Kaitsepolitseiameti töövaldkond⁵⁶. Kaitsepolitseiameti põhimääruse § 8 p 6 kohaselt rakendab Kaitsepolitseiamet meetmeid terrorismi ja selle rahastamise ning toetamise ärahoidmiseks ja tõkestamiseks ning kogub ja töötleb selleks vajalikku teavet ning sama paragrahvi 7. punkti järgi teavitab Politsei- ja Piirivalveametit viimase kaitse all olevate isikute ja objektide suhtes plaanitavatest terroriaktidest⁵⁷.

Kuigi sisejulgeoleku arengukava ei räägi puudustest Kaitsepolitseiametis, vaid Keskkriminaalpolitseis, on alust arvata, et kui kriminaalluure tehniline võimekus ja küberkuritegude uurimise võimekus on puudulik ühes, organiseeritud kuritegevuse vastu suunatud organisatsioonis, mis asub Siseministeeriumi haldusalas, ei ole võimekus tõenäoliselt parem ka terrorikuritegusid menetlema määratud Kaitsepolitseiametis. Kui tervikliku kriminaalluure süsteemi puudumist on juba arengukavas tunnistatud, siis üldist terrorismiga seonduvat analüüsi puudulikkust ei ole mainitud - parimal juhul on tegemist teadliku vaikimisega, et vältida ebasoovitavat tähelepanu avalikkuse poolt, kuid halvimal juhul on sisejulgeoleku valdkonnas puudu vajalikud ekspertteadmised nii julgeoleku kui ka õiguslikest aspektidest lähtudes.

Julgeolekupoliitika alused vajavad kindlasti täiendamist terrorismi vaatenurgast lähtudes - mitte vaid välisvõitlejate fenomeni osas, vaid kogu terrorismi valdkond vajab tõenäoliselt põhjalikumat ning kvaliteetsemat analüüsi ja senisest paremat koostööd teiste riikide vastava valdkonna teenistustega.

⁵⁶ Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus (RT I, 12.04.2013, 4)

⁵⁷ Kaitsepolitseiameti põhimäärus (RT I, 07.11.2014, 1)

2. VÄLISVÕITLEJATE KURITEGUDE MENETLEMISE AKTUAALSED PROBLEEMID

2.1 Kuritegude kvalifitseerimine

2.1.1 Karistusseadustikus terrorismikuritegude kvalifitseerimise vastavus resolutsioon 2178 nõuetele

Resolutsiooni 2178 üldosa punkti 6 alapunkti a kohaselt tuleb ÜRO liikmesriigis kriminaliseerida välisriiki reisimine terroristlikel eesmärkidel⁵⁸. Sellise kvalifikatsiooni on osa riike oma seadusandlusesse ka sisse kirjutanud, kuid on kasutatud ka teistsuguseid lähenemisi.

Euroopa keskmes asuvad naaberriigid Holland ja Belgia on erinevatel andmetel *per capita* suurima Lähis-Ida konfliktikolletesse välisvõitlejateks suundunute arvuga riigid. Hoolimata teatavatest sarnastest tendentsidest noorte radikaliseerumises ja suhteliselt suurest moslemikogukonnast mõlemas riigis, valisid need riigid peale Resolutsiooni 2178 jõustumist tähelepanuväärselt erinevad teed terrorismivastases võitluses. Ei oleks õiglane anda hinnagut, kas üks või teine on parem või "õigem" ja liialt vara on teha järeldusi meetmete efektiivsuse osas, kuid nende erinevate lähenemiste tundmine võib anda mõtteainet edasiseks ka Eesti kontekstis.

Belgia jäi 2015. aastal seisukohale, et nende seadusandluses ei ole seoses Resolutsiooni 2178 nõudega kriminaliseerida terroristlikul eesmärgil välisriiki reisimine muudatuste tegemine vajalik. Kuni Eesti on alles otsustusjärgus, mil moel täpselt 2178'st tulenevad nõuded täita, oleks mõistlik vaadata, millise arutluskäigu tulemusena teised riigid oma otsused on kujundanud. Belgia ja Hollandit võib pidada parimateks näideteks, kuna tegu on riikidega, kus välisvõitlejate probleem on suurim, ja teemale on pööratud tähelepanu rohkem, kui kusagil mujal. Vastuargumendid kriminaliseerimisele Belgias, olid järgmised:

1) *"välisvõitlejate tegevuse üle kohtupidamine on võimalik rakendades olemasolevat 2003. aastal välja antud seadust, mis puudutab 1989 aasta palgasõdurite värbamise, rahastamise ja väljaõppe takistamise rahvusvahelist konventsiooni; see kehtib tõenäoliselt juhul, kui välisvõitleja tegevus Süürias kvalifitseeritaks sõjakuriteona; viidatakse, et sarnane seadus on olemas Hollandis"*⁵⁹

Analüüsis ei ole detaile ära toodud ja kuna ka kohtupraktikat hetkel jõustunud otsuste näol

⁵⁸ UN Security Council's Resolution 2178, S/RES/2178 (2014)

⁵⁹ Edwin Bakker, Christophe Paulussen and Eva Entenmann, Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications ICCT Research Paper (The Hague: International Centre for Counter-Terrorism)

veel ei ole, ei ole võimalik hinnata rakendusakti kohaldatavust.

2) *"kui kriminaliseerida välisriiki reisimine terroristlikul eesmärgil, võtab see perekonnalt julguse teavitada valitsusasutusi konfliktipiirkonda reisinud pereliikmest. Vanglakaristuse oht naasmisel oleks kaalukeeleks noorte tagasipöördumise vältimiseks või edaspidiseks peitmiseks - nende leidmine muutuks keerulisemaks"*⁶⁰;

Antud argument on kindlasti kaalumist väärt, kuid tõenäoliselt tuleks pigem tegeleda tasakaalustusmeetodi otsimisega, kui sel põhjuselt tegu kriminaliseerimata jätta.

3) *"Süüriasse reisimise kriminaliseerimist võidakse mõista selliselt, et president Assadi vastane opositsioon ei ole õigustatud - selline seisukoht ei ole aga kooskõlas Belgia ega Euroopa positsiooniga"*⁶¹;

Antud seisukoht on nii küündimatu, et ilmselgelt on sellise argumendi kirja pannud ilma igasuguse õigusteadmiseta isik, või keegi, kes on poliitiliselt motiveeritud toetama Assadi vastast võitlust vahendeid valimata. Õiguslikus mõttes - relvastatud jõu kasutamine muuhulgas selliselt, et hukuvad tsiviilisikud ja hävitatakse riigi infrastruktuur on igal juhul kuritegu igas riigis - ka Belgias.

4) *"selline kriminaliseerimine annaks väga väheste preventiivse efekti"*⁶²;

Siinkohal pole ära toodud ühtegi põhjendust sellise väite toetuseks, ega ka viidet teostatud analüüsile.

5) *"kuriteokoosseisu täitmist oleks raske tõendada: alati ei ole võimalik reisile läinut seostada relvastatud vastupanuliikumisega - osa neist väidab, et nad on läinud Süüriasse humanitaarsel eesmärgil"*⁶³;

Selle argumendi kommentaariks saab öelda niipalju, et poliitik ja seadusandja peab vahet tegema karisutsõiguslikul ja menetluslikul probleemil - kriminaliseerimine puudutab karistusõigusesse passiivse normi loomist, mitte aga tõendamist menetleja tasemel. Tõendamine on alati keeruline - eriti misiganes teises riigis toimepandud kuriteo osas, kuid see ei tohiks olla põhjendus, miks jätta mingi kuritegu karistusõigusesse sissekirjutamata. Latentsed kuriteod on enamasti väga keeruka tõendamise probleemi ees - see pole siiski põhjustanud rahapesu või küberkuritegude kriminaliseerimata jätmist. Kuritegevus on alati

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

ühe sammu õiguskorra kaitsjaist eespool - eeltoodud argumendile tuginedes ei oleks üldse mõtet midagi kriminaliseerida, sest reaalne vajadus ja teave kuriteo olemusest ju tekib alles selle nähtuse ilmnemisel, ette näha ei ole kõiki arenguid võimalik.

6) *"pole selge, kas reisimise keelamine peaks olema üldine koosseis, näiteks: "kõigil Belgia kodanikel on keelatud võidelda välisriigis, kui ta ei kuulu relvajõudude või turvaettevõtte koosseisu" või peaks tegu olema ajutise keeluga ainult Süüria suhtes. Kui valik osutuks viimase kasuks, siis jääb jällegi õhku küsimus, kas piirang peaks olema võitlemise kohta Süürias kui sellises või Süürias radikaalse terroristliku rühmituse poolel"*⁶⁴.

Siinkohal võib ära märkida, et enamikus Common Law riikides selline üldsäte piiranguna kehtib. Kitsalt Süüriasse reisimise kriminaliseerimisel poleks ilmselt praktilist väärtust - järgmine konflikt eskaleerub kusagil mujal ja oleksime jälle fakti ees, et seadus tahab ajakohastamist. Omapärase vastusena sellisele kriminaliseerimise ettepanekule tegi Daesh 2015. aastal üleskutse enda ridadesse võitlema suundujatele - teatati internetikanalites, et:

*"kuna Süüriasse reisimise on paljude riikide julgeolekuteenistused võtnud lähema vaatluse alla, tulge Aafrika kaudu! Meie vennad Boko Haramist aitavad korraldada Süüriasse edasiliikumist."*⁶⁵

Tahtluse piisava kahtluse olemasolul, ei oleks üldist keeldu sätestava normi puhul vahet, millist teed kaudu ja kuhu liigutakse. Samuti viibivad sageli võrgustikele tugiteenuseid osutavad isikud hoopis teises riigis.

7) *"puudub selgelt väljendatud seisukoht, mida teha isikutega, kes on juba läinud: kas nad võiksid siiski tagasi tulla ja kui "jah", siis millise ajaperioodi jooksul".*

Siin puudub analüüsi kokkuvõttes info, kas silmas on peetud tagasipöördumist õiguslike tagajärgedeta, kuid lähtudes tavapärasest arusaamisest, võib seda eeldada antud diskussiooni kontekstis. Karistusõigusliku tagajärjeta tagasipöördumise õigus teatud ajaperioodil võiks olla kaalutav meede küll, kuid selle rakendamise eeldus saaks olla mingi riiklikult kontrollitava kompensatsioonimeetme olemasolu, mida hetkel Eestis ei ole. Osa riike on kaalunud käitumiskontrollile allutamist, kuid Eestis on selle meetme usaldusväärtus terrorivõrgustikega liitunud tausta arvestades kaheldav.

Teine Belgia parlamendis tagasilükatud meede oli ID-kaardi äravõtmine neilt, kes plaanivad minna Süüriasse. Põhjendati selle meetme rakendamisest keeldumist ideega, et selline meede soodustab võltsitud dokumentide turu suurenemist ja viib suurema identiteetide

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Teade oli üleslaetud ühele end ISIS'e (ehk Daesh) infolehenäe määratlevale veebisaidile, mis on tänaseks maha võetud. Teade on autori valduses.

väärkasutuse ni. Selle asemel soovitas valitsuskabinet Shengeni Infosüsteemi kaudu "lipu" seadmist vastava märkega⁶⁶. Tõenäoliselt on Belgia seisukoht antud küsimuses korrektne - nn "vaikse alerdi" seadmine infosüsteemi, mis piiriületuskatsel või muul kontrollimisel teavitab õiguskaitseorganit seotusest terroristliku liikumisega on efektiivsem kui lihtsalt dokumendi äravõtmine. Dokumendita jäämine ei võta isikult tahet oma tegu toime panna, kuid soodustab kindlasti loovat lähenemist probleemi lahendamisele ja suunab isiku kuritegelikest meetoditest täiendavat lahendust otsima.

Antwerpeni kohus (*Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen*) mõistis 11. veebruaril 2015 süüdi 45 isikut nn *Shariah4Belgium* kaasuses. Kõik kahtlustatavad kuulusid ajavahemikul terroristlikku äärmusrühmitusse *Shariah4Belgium*, mis eksisteeris 2010-2012 aastatel 31 kuud. Rühmituse tegevuse väidetav eesmärk oli luua Belgias nn shariaadiõigusel põhinev riik, kuid organisatsioon lakkas eksisteerimast, kui 2012. aastal enamik selle liikmetest läksid Süüriasse. Belgia võimud jälgisid *Shariah4Belgium* kodulehte ja grupi liikmete sotsiaalmeediat alates sisuliselt selle tekke algusest ning kogusid infot. Kohtuprotsessil viibis kohal vaid 8 kohtualust. Kohtueelse menetluse käigus kogutud andmete kohaselt oli enamik kohtualuseid protsessi ajal veel Süürias ja osa neist tõenäoliselt ka surnud seal. Kohus võttis seisukoha, et kuna puuduvad tõendid kahtlustatavate surma kohta, siis peetakse nende üle kohut nii nagu ka teiste kahtlusallaste üle. Kohtuistungitelt puudunud isikud mõisteti süüdi tagaseljaotsusega. Süüdimõistetutele määrati karistuseks vabadusekaotus vahemikus 3 kuni 15 aastat. Lisaks langetas Belgia kohus antud kohtuasjas otsuse humanitaarõiguse mittekohaldatavuse kohta Süüria konfliktis välisvõitlejatena osalenute suhtes.⁶⁷

Rahvusvaheliste organisatsioonide spetsialistid on arutlenud, kas välisvõitlejaks suundumine tuleks eelkõige kvalifitseerida terrorikuriteona, terrorikuriteo ettevalmistamisena, terrorikuriteole kaasaaitamisena, sõjakuriteona või peaks nende tegevust vaatama üksikepisoodidena mingite muude kuriteokoosseisude vaatenurgast. Ühest seisukohta sellele ei ole. Paljuskki on küsimus seotud just tõendamise probleemidega.

Käesoleva aasta jaanuaris mõistis Harju Maakohus süüdi 2 isikut, keda seostatakse Süüriasse algselt Daesh'i koosseisus, hiljem teise, määratlemata, terroristliku organisatsiooni juurde välisvõitlejaks suundunud Ivan Sazanakoviga. Roman Manko on esimese astme kohtuotsuse

⁶⁶ Edwin Bakker, Christophe Paulussen and Eva Entenmann, Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications ICCT Research Paper (The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2013)

⁶⁷ Antwerpeni kohtu (*Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen*) 11. veebruari 2015 otsus nr FD35.98.47-12 - AN35.F1.1809-12

kohaselt süüdi terrorikuriteo ja selle toimepanemisele suunatud tegevuse rahastamises ja toetamises; Ramil Khalilov mõisteti süüdi samas kuriteos, ning lisaks ka terroristlikkusse ühendusse kuulumisele kaasaaitamises.⁶⁸ Selget, ühist seisukohta, kuidas käsitleda Ivan Sazanakovi tegevust Süürias juhul, kui ta peaks naasma Eestisse, ei ole. Võimalik oleks ehk KarS § 273 koosseisu rakendamine, kuid suhteliselt suure tõenäosusega jääks tõendamatusse tõttu isik süüdi mõistmata.

Terrorikuriteo koosseisu sõnastus ja koosseisu paikenmine KarS'i 15. peatüki 3. jaos "süüteod riigivõimu vastu" tekitavad teemat uurides küsimuse, kas seadustikus peetakse silmas Eesti Vabariiki või ükskõik, millist riiki. Või kuidas peaks teo kvalifitseerimine toimuma juhul, kui ründe objekt ei ole riik ega rahvusvaheline organisatsioon, vaid hoopis mingi muu sihtmärk?

Kas näiteks välisriigist naasnud kahtlustatava puhul, kes on osalenud terrorirühmituse tegevuses mõne teise riigi vastu toimiks kaitseargumendina väide, et ta ei ole Eesti riigi vastu süütegu toime pannud? Magistritöö kirjutamise hetkel on Manko ja Khalilovi kohtuasjad apellatsioonimenetluses, mistõttu ei ole esimese astme kohtuotsus täies mahus avaldatatud⁶⁹, ja ei ole seega jälgitav, kuidas seni Eesti ainsas, vastava koosseisu alusel süüdistatute kohtuotsuse materjalides, on asjaolude kvalifitseerimist selgitatud.

Justiitsministeeriumi karistuspoliitika osakonna nõuniku hinnangul ei peaks Eestis antud küsimusega probleemi tekkima, kuna tõlgenduslikult - koosseisu sisustavat tunnust peatüki ja jao pealkirjal ei ole⁷⁰. KarS § 8'st tulenevalt kehtib terrorikuriteo suhtes universaalne jurisdiktsioon ning seega pole oluline, kas tegu on toime pandud Eesti või muu riigi vastu. Antud küsimus jääb siiski õhku juhul, kui tegu on olemuselt terrorikuritegu, kuid on suunatud mingi muu sihtmärgi vastu - selliseid kaasuseid ei ole hetkel veel Euroopas olnud, kuid Afganistan oli 2014. aastal ootamatult olukorras, kus riigis oma tegevust laiendanud Daesh'il tekkis vastasseis muude terroristlike rühmitustega - (Haqqani, Taliban, Uzbekistani Islamiliikumine jm). Üldises plaanis terrorirünnaku-taolise teo korraldamisel teise nn konkureeriva rühmituse vastu on justkui isegi süüdistusel tõendid olemas olnud, kuid et teo objekt ei vastanud süüteokoosseisu kirjeldusele, tuli teod kohati ümberkvalifitseerida väiksema karistusemääradega tegudeks. Kahjuks ei ole võimalik tuua ühtegi head näidet

⁶⁸ Pressiteade Ramil Khalilovi ja Roman Manko süüdimõistmise kohta I kohtuastmes. Arvutivõrgus: <http://www.kohus.ee/et/ajakirjanikule/uudised/kohus-moistis-terrorismi-toetamises-suudistatavad-vangi>

⁶⁹ Harju Maakohtu pressinõunik Kristina Ots'a poolt autorile 07. aprillil 2016 saadetud e-kiri. Autori valduses.

⁷⁰ Intervjuu Justiitsministeeriumi karistuspoliitika osakonna nõuniku Makrus Kärneriga 08. aprillil 2016. Transkriptsioon autori valduses.

sealsetest kohtuotsustest, kuna korruptsiooni ja muude faktorite tõttu meie mõistes adekvaatse kohtuotsuseni enamik kohtuasju ei jõua; samuti puudub avalik info kohtuotsuste kohta ja ei ole ka toimivat teabenõuete süsteemi veel loodud. Vaatamata puudustele Afganistani justiits- ja sisejulgeolekusüsteemis, annab siiski nende kaasuste esinemine indikatsiooni, milliste probleemide ees võime tulevikus seista. Julgeolekuasutuste koostöös esineb käesoleval hetkel mitmeid puudujääke alates juba sellest, et sellesisuline koostöö on reguleerimata. Arvestades terrorikuritegude raskust, peaks julgeoleku- ja õiguskaitseasutuste koostööd *a priori* eeldama. Sellele vaatamata ei ole tänaseni ühtegi kirjalikku kokkulepet sõlmitud, ega ka valdkonnaüleselt kehtestatud regulatsiooni, mis kohustaks julgeoleku- või õiguskaitseasutust viivitamatult jagama teatavakssaanud jälitus- või luureteavet või muud asjassepuutuvat informatsiooni. Koostöö efektiivsus sõltub suures osas teabega kokkupuutuvate isikute initsiatiivist, kontaktvõrgustikust ja heast tahtest.

Vaadates karistusseadustiku kommentaare, ei ole siiski välistatud sarnase veidra dilemma ette sattumine ka Eestis - kui välisvõitlejaks suundunu läheb tegema midagi, mis on suunatud teise terrorirühmituse vastu, ja seejuures teod ei ole suunatud rahu, sisemise või rahvusvahelise julgeoleku vastu, ega ka riigi või rahvusvahelise organisatsiooni vastu ja pannakse toime isoleeritud territooriumil viisil, mis ei ohusta ühtegi kõrvalist isikut, siis millega tegu on?

Karistusseadustiku kommentaarist selgitusi otsides leiame, et pea kõikide tegude kohta, mis antud koosseisu alla kvalifitseeruvad, on ühtne selge seisukoht:

"Terrorikuriteo mõttes on aga need teod koosseisupärased vaid juhul, kui need ohustavad inimese elu või tervist."

Seega koosseisupärasuse mõttes justkui oleks tegu terrorikuriteona kvalifitseeritav "konkurentide" elimineerimine või vigastamine, aga samas:

"Kuriteokoosseisuga kaitstav õigushüve on ennekõike sisemine ja rahvusvaheline julgeolek, aga ka riigi ja rahvusvaheliste organisatsioonide funktsioneerimisvõime ning avalik rahu."

Käesoleva alajaotuse kokkuvõtlik järeldus on, et praegune karistusõiguse regulatsioon on liialt üldsõnaline ja välisvõitlejate tegude kvalifitseerimine on problemaatiline, täiendav ja täpne kuriteokoosseis tuleks kehtestada välisvõitlejaks suundujate vasutuselevõtmise alusena - parim praktikana võiks arvestada üldist keeldu osaleda relvastatud võitluses, kui tegu ei ole oma riigi relvajõududega ega rahvusvaheliselt tunnustatud lepingu alusel töötamisega, ja

keeldu terroristlikus organisatsiooni tegevuses osalemiseks reisimine riiki, mis ei ole isiku põhiline elu- või asukoht.

2.1.2 Tõendamise probleemid ja menetlusalluvus

Kuigi menetlusalluvus lubab menetleda oma riigi kodanike poolt toime pandud kuritegusid, mis on toime pandud mujal, siis tavapäraseks kriminaalmenetluses tuleb seda siiski harva ette (näiteks: kui Prantsusmaal sooritatab mõrva saksalane, siis seda uurib enamasti Prantsusmaa, mitte Saksamaa) ja seega on tavapäraseid tõendamise norme kriminaalmenetluses selliste asjade puhul rasked täita. Teise riigi territooriumil tõendite kogumine on üsna komplitseeritud või sootuks võimatu. Seega sõltub tõendite saamine otseselt kuriteo toimepaneku riigi soovist ja suutlikkusest koostööd teha. Probleeme võib tekkida ka sellega, et sageli ei ole tõendamise standardid erinevates riikides sugugi sarnased – Eesti kriminaalmenetluses seatud nõuded tõendite kogumisele (sh jälitusmenetlusele) või tõendite säilitamisele, ei pruugi olla kooskõlas nende nõuetega, mida esitatakse tõendite kogumisele või hoidmisele riikides, kus välisvõitlejad võitlemas käivad. Ka politsetöö tase on riigiti väga erinev. Näiteks kui Eestis toimetatavas kriminaalmenetluses tuleb tõendada kahtlustatava süü "väljaspool kahtlust" tasemel, siis Afganistanis piisab terrorismikuriteoga seotuse kahtlusest, mis pole tõendatud muuga, kui tunnistaja ütlusega, et isik süüdi mõista.

Samuti võib tuua vastupidise näite – USA PATRIOT Act'i alusel võib teha tõendite kogumiseks või terrorismi ennetamiseks menetlustoiminguid, mis Eesti seaduste alusel ole vastavuses tõenditele esitatavate nõuetega.

Probleemid võivad mitmeid erinevaid riike hõlmava kriminaalmenetluse raames tõusetuda ka tõendite välistamise pinnalt. Osa tõendite keelu reegleid on ette nähtud rahvusvahelise õigusega, osad on regionaalsed (Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast tulenevad põhimõtted, mida tuleb arvestada tõendamisreeglite kujundamisel), riikide erinevates astme seadustes alates konstitutsioonidest, kuni kriminaalmenetlusseaduseni, Common Law riikides võib tõendite lubatavus kujundatud hoopis kohtunikuõigusega⁷¹. ÜRO 10 dets 1984 vastu võetud piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastase konventsiooni otsi ja pane viide artikkel 15 kohustab riike tagama, et ühtki avaldust, mis on tehtud piinamise mõjul ei kasutata tõendina mistahes menetluse käigus.

⁷¹ Uno Lõhmus, Tõendi lubatavus ja välistamine Kriminaalmenetluses, Lk 692, 693.

Siinkohal võib ette tulla probleeme tõenditega, mis on hangitud konfliktipiirkondadest – kui sealt tulevad tõendid välisvõitlejate süütegude kohta, siis ei ole kindel, kuidas vastuvõttev riik veendub, et tõendid ei ole saadud piinamisega - veendumus on vajalik olemaks kindel, et täidetakse kohustust piinamisega saadud tõendite mitte kasutamise kohta. Euroopa Inimõiguste Kohus on keeldu laiendanud ka muu väärkohtlemise teel saadud tõenditele⁷².

Erinevad riigid suhtuvad usaldusväärsete, aga õigusvastaselt saadud tõendite välistamisse samuti üsna erinevalt lähtudes juba erinevatest põhjustest tõendite välistamiseks. USA Ülemkohtu seisukoha järgi on põhiõiguse rikkumisega saadud tõendi välistamine kaitsevahend, mille eesmärgiks on politsei väärkäitumise preventsioon (kui ebaseaduslikult hangitud tõendit ei ole võimalik kasutada, siis pole selliselt mõtet ka tõendeid hankida) Samas kui näiteks Kanadas tuleb tõendi välistamise või lubamise kaalumisel arvesse võtta kolme tegurit: (a) põhiõiguse rikkumise tõsidust, (b) põhiõiguse rikkumise mõju süüdistatavale ja (c) ühiskonna huvi asja lahendamise vastu. Politsei väärkäitumise preventsioon, nagu USAs, ei ole üldse kaalumise objekt. Ka Saksamaal on tõendi lubatavuse küsimuses kohtupraktikas kasutusel kaalumise doktriin, kus kohus otsustab tõendi vastuvõetavuse rikkumise tõsiduse, avaliku huvi ja isiku õigusliku huvi kaalumise teel, kusjuures õigusvastaselt saadud tõend välistatakse vaid siis, kui rikkumise tõsidus kaalub üles kuriteo raskuse⁷³.

Eestis on olukord tõendite osas segasevõitu. Püütud on seadusandlikul tasandil kokku sulatada Kontinentaal-Euroopa tõendite vaba hindamise põhimõtte Anglo-Ameerika tõendamisreeglitega. Õigusvastaselt saadud tõendite kasutamise lubatavus või välistamine on üsna ebapiisavalt reguleeritud. Selge on see, et rahvusvahelisest õigusest tulenevaid kohustusi (nt välistada piinamise teel saadud tõendid) tuleb Eestil täita. Riigikohus on selgitanud, et tõend tuleb välistada kui tõendi kogumise korda on oluliselt rikutud⁷⁴. Teises otsuses on Riigikohus seda tõlgendust pisut muutnud, rõhutades kaalumise vajadust, kus tõendi lubamise või keelamise korral hinnatakse rikkumise olulisuse ja kuriteo raskuse ning avaliku menetlushuvi⁷⁵. Nagu eelpooltoodust on näha, on maailmas üsna erinevad lähenemised ja arusaamad tõenditest, tõendite kogumisest, ja tõendite lubatavuse või välistamise küsimusest.

Terrorismi ja eriti välisvõitlejate teema kontekstis teeb tõendamise poole eriti keeruliseks see, et menetlus ja kuriteo toimepaneku riik on enamasti erinevad ja seega põrkuvad nii erinevad

⁷² *Ibid*, Lk 693.

⁷³ *Ibid*, Lk 693

⁷⁴ RKKKo 26.06.2009, 3-1-1-52-09, p 11.1.

⁷⁵ RKKKo 28.04.2011, 3-1-1-31-11, p 15.

õigussüsteemid, erinevad tõendamise standardid, kui esinevad ka praktilised koostöö ja poliitilise huvi või huvipuuduse probleemid, mis väga sageli teevad tõendite hankimise nt välisvõitlejate toimepandud tegude kohta konfliktipiirkondades, üldse võimatuks. Sealjuures on riikidel veel kohustus tagada, et enda riigi kriminaalmenetluses ei kasutataks tõendeid, mille kasutamine läheb vastuollu rahvusvaheliste kohustustega ja seda kõike tingimustes, kus teises riigis tõendite kogumise üle menetlejariigil sageli kontrollivõimalus puudub.

Terrorismikuriteo tõendamisprobleemi ilmestab ka Hispaania kaasus "operación Danko". Ida-Ukrainast tagasi pöördunud isikuid süüdistati relvade ja lõhkeainete omamises. Tõenditeks olid kohtus fotod ja videomaterjalid (pildistatud ja filmitud isikute Ida-Ukrainas viibimise jooksul), relvi ja lõhkeaineid operatsiooni käigus isikutelt (kes selleks ajaks olid tagasi Hispaanias) kätte ei saadud. Kohtunik leidis, et videotest ja fotodel relvadega olemine ei ole kuriteona kvalifitseeritav ega relvade omamise või ebaseaduslikus sõjastegevuses osalemise süüdistuses tõendina piisav. Sealjuures on kahe süüaluse näol üheteistkümnest näiteks tegemist isikutega, kes haldasid Facebooki lehekülge, kus nad ise oma fotosid eksponeerisid ja oma meelsust erinevate jagatud materjalide ja hüüdlauseetega esitlesid. Lisaks on süüalused andnud intervjuusid meediale öeldes, et nad on Ida-Ukrainas tasumaks Venemaale moraalset võlga Stalini abi eest Hispaania kodusõjas. Kõik see kogumina ei olnud kohtuni otsusel piisav, et tõendada terrorismikuritegu (mis kvalifitseeriti siseriikliku õiguse alusel teopõhiselt relvade ning lõhkeainete omamiseks ja tapmiseks) ja isikuid selles süüdi mõista. Teise süüdistuspunktina kasutati samas asjas Hispaania Código Penal'i koosseisu „*violación de la neutralidad de España*” ehk rünnak Hispaania neutraliteedi vastu. Selle süüdistuse lükkas kohtunik tagasi põhjendusel, et seda koosseisu on võimalik kasutada vaid juhul kui Hispaania riigina on konflikti osapool, kuid kuna selles konfliktis on Hispaania neutraalne, siis see koosseis ei ole kohaldatav⁷⁶.

Eelpooltoodu paneb endalt küsima, kas ajalooliselt välja kujunenud tõendamisstandard kriminaalmenetluses on ikkagi sobilikud käesoleval hetkel sellistele oma põhiolemuselt uut tüüpi kuritegudele ja uut tüüpi väljakutsetele kuritegude tõendamisel. Ühest vastust sellele küsimusele ei ole. Kaalumisel on sellisel juhul erinevad põhiõigused ja nende omavaheline vastuolu – ja seda ühiskondliku julgeoleku kontekstis.

⁷⁶ El juez desmonta el caso por el que fueron detenidos 8 españoles acusados de combatir en Ucrania. 29.10.2015, http://www.eldiario.es/catalunya/desmonta-detenidos-espanoles-combatir-Ucrania_0_446555738.html

Tõendamise probleemi tõsidust terrorikuritegude ja nende ettevalmistamise kontekstis näitab see, et paljud hilisemad ohvriterohkeid terroriakte toime pannud või värbamisvõrgustikke loonud inimesed on olnud korduvalt vahistatud ja taas lahti lastud tõendite puudumise tõttu – nt Murat Öfkeli, tuntud ka kui „Ibrahim the Turk“ Hollandis korduvalt vahistatud ja jälle lahti lastud (praeguseks on teatatud, et ta on Süürias tapetud).

2.2 Terrorikuriteo ettevalmistamise tõkestamine

2.2.1 Välisvõitlejaks minemise takistamise õiguslikud võimalused

Eesti kohtupraktikas on kujunenud arusaam, et põhiõigusi võib piirata üksnes seadusjärglase aktiga. Isiku kinnipidamine või tema liikumisvabaduse piiramine, on üsna suur põhiõiguse riive ja sellel peab olema seaduslik alus.

Tundub olevat ebaselge, kas üldse ja kui, siis milliste eelduste ja tõendite korral saab Eestis terrorismikuriteo ettevalmistamise tõendatuseks lugeda, kui isik planeerib välisvõitlejaks sõitmist. Reguleerimata on ka see, mida on terrorismivastases võitluses võimalik teha välisvõitlejaks sõitmise takistamiseks tugeva kahtluse korral, et isik soovib liituda välisvõitlejatega, kuid kui puuduvad sellekohased selged ja piisavad tõendid, et seda terrorikuriteo ettevalmistamisena menetleda.

Riikliku julgeoleku ja turvalise elukeskkonna tagamiseks on maailmas kasutatud erinevaid meetmeid; neist tüüpilisimad on seotud ohu kõrvaldamisega läbi selle, et elimineeritakse ühiskonnast ohu allikas. Kasutatud on isikult elu võtmist, tema riigist väljasaatmist (eksiil), või vabaduse piiramist. Formaalsete vahendite hulgast on kaks esimest sisuliselt kasutuselt kadunud. Samas, vaatamata olulisele üldisele vähenemisele maailmas, on surmanuhtlus osades riikides veel kasutusel ja toimuvad ka (nii seaduslikul alusel, kui ka kaheldava taustaga salajased) tapmised ning suurt osa põgenikke võib pidada *de facto* eksiilis olevateks. Nii on tänapäeval enim kasutatav meetod esimese valikuna isiku vabaduse piiramine.⁷⁷

Eestis on kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 217 lg 2 alusel kahtlustatavana kinni pidamine lubatav kui:

"...1) ta on tabatud kuriteo toimepanemiselt või vahetult pärast seda;

⁷⁷ Ana María Salinas de Frías, Katja LH Samuel, Nigel D White (editors), Counter-terrorism International Law and Practice (New York: Oxford University Press, 2012). Lk 457

- 2) kuriteo pealtnägija või kannatanu osutab temale kui kuriteo toimepanijale;
- 3) kuriteojäljed viitavad temale kui kuriteo toimepannud isikule."⁷⁸

On selge, et antud alusel ei ole võimalik võib-olla tulevikus saabuma hakkava ohu tõttu isikut kinni pidada. Ka KrMS § 217 lg 3 ei paku oluliselt laiemat võimalust kinnipidamiseks juhul, kui tegu on kahtlusega, et isik soovib sõita konfliktipiirkonda ja liituda välisvõitlejana (või ka muu, terroristliku tegevuse toetamisega seoses) mingi terrorirühmitusega. Lõike 3 kohaselt võib isiku kahtlustatavana kinni pidada kuriteole viitavate muude andmete põhjal kui ta püüab põgeneda, ei ole tuvastatud tema isikut, ta võib jätkuvalt toime panna kuritegusid või ta võib kriminaalmenetlusest kõrvale hoiduda või seda muul viisil takistada⁷⁹. Siinkohal on oluline küsimus, mida saab käsitleda muude kuriteole viitavate andmetena - kuni kuritegu pole veel toime pandud, ei ole ka sellele viitavat materjali tõenäoliselt väga reaalne leida. Siiski, süüteo koosseisude puhul, milles on teoga katse staadiumisse jõudmine karistatav, võiks antud kinnipidamise alus kõne alla tulla. Samas ei taga see 48 tunniks kinnipidamine kuigi pikaks ajaks "ohu" kõrvaldamist ja ei lahenda probleemi. Pidades silmas kavatsuse tõendamise keerukust, tuleb arvestada asjaoluga, et kinnipidamise pikendamiseks või sellele järgnevakts vahi alla võtmiseks on vaja kriminaalmenetlust - teoreetiliselt: kui isiku tegu või kavatsus kvalifitseeruks kehtiva karistusseadustiku järgi terrorikuriteoks, selle ettevalmistamiseks või kaasaaitamiseks, oleks kinnipidamine ja sellele järgnev menetlus suure tõenäosusega efektiivne, kuid et hetkel ei ole lihtsalt reisimine kvalifitseeritav kuriteona, ei anna ka 48 tunniks kinnipidamine ilmselt oodatud tulemust.

Isiku kinnipidamine halduskorras on tekitanud palju vaidlusi teemal, kas seda peaks aktsepteerima välisvõitlejaks siirdumist ennetava meetmena ja kui õiguspärane see tegelikult on. Viidatakse asjaolule, et kui kriminaalmenetluslike meetodite kasutamisel on tagatud isikule erinevad õigused (õigusabi, tõlk), siis halduskorras isiku kinnipidamisel paljudes riikides sarnaseid tagatiseid ei ole, samuti puudub õigus keelduda ütluste andmisest. Siin nähakse probleemi selles, et kui halduskorras kinnipidamise ajal võetud ütluste tulemusel saadakse info, mille põhjal alustatakse kriminaalasi.

Alternatiivina kinnipidamisele on rakendatud erinevaid meetmeid - eelpool oli juba juttu Belgia argumentatsioonist, miks isikut tõendava dokumendi äravõtmine ei ole võib-olla parim lahendus - seega ei saa seda ka soovitada Eesti puhul, sest dokumendita jäämisega kaasnevad

⁷⁸ Kriminaalmenetluse seadustik, § 217 lg 3 RT I 2003, 27, 166

⁷⁹ Kriminaalmenetluse seadustik, § 217 lg 3 RT I 2003, 27, 166

sarnased riskid nagu Belgias. Lisaks on Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 5 kohaselt Eestis püsivalt viibival vähemalt 15-aastaselt Eesti kodanikul isikutunnistus⁸⁰. Dokumendita oleku võimalust ei ole seadusandja ette näinud - seega oleks dokumendi äravõtmise meede reisimist takistav vaid Eesti kodanikule, aga mitte teistele siinviibivatele isikutele, kes kasutavad muid dokumente - nii ei saa seda meedet pidada kuidagi efektiivseks. Ka passi, kui reisidokumendi äravõtmine ei annaks oodatud efekti - esiteks polegi kõigil isikutel passi omamise kohustust, ning see piiraks jällegi vaid nende isikute reisimist, kes on algusest peale seda kavatsenud teha enda nime ja dokumendiga. üldmainitud teatiste ja märgete süsteemi kasutamine infosüsteemide vahendusel on siisk ilmselt efektiivsem ja kõige vähem koormavam riigile. Kui isik reisib enda dokumendiga, siis võimaldab teatise süsteem teavitada piiriametnikke tema kavatsusest ja on võimalik isik kinni pidada. Kui ta ei reisi enda dokumendiga, ei ole teatise süsteemil efekti, aga samuti puudub mõte sel juhul dokumendi äravõtmisel.

Osa riike on võtnud ära kodakondsuse neilt, kel on enam kui 1 kodakondsus - misiganes meetmed ei tohiks põhjustada nn kodumaatuks jäämist vastavalt inimõiguste regulatsioonidele. Antud meede siiski ei takista kuidagi reisimist - pigem see soodustab lahkumist riigist ja edasine kahtlustatava välisvõitleja tegevuse jälgimine võib muutuda võimatuks, kui sihtkoha riigi julgeolekuasutused vastavat koostööd ei tee.

Marrakeši praktika soovitusel kirjeldavad erinevaid meetmeid, kuidas muuhulgas välisvõitlejaks minemise takistamist tagada:

*"tõsta kohaliku avalike teenistuste, korrakaitse asutuste ja luureasutuste omavahelise teabevahetuse ja -analüüsi võimekust, tehes seda vastavalt parimale praktikale ning kasutades bi- ja multilateraalseid meetmeid takistamaks välisvõitlejate reisimist. Riigid peaksid välja töötama riigisisese mehhanismid sensitiivse korrakaitse ja luureinfo kaitseks. Riigid peaks prioritiseerima ajakohase, täpse ja teadaoleva teabe vahetuse tagamise kas ametlike kriminaalteabe, või luureinfo ja muu juurdepääsupiiranguga info edastamise kanalite kaudu või isikute kohta vihjete ja teatiste edastamise süsteemide kaudu. Olemasolevaid mitmepoolseid infosüsteeme tuleks senisest efektiivsemalt kasutada."*⁸¹

⁸⁰ Isikut tõendavate dokumentide seadus, § 5 (RT I 1999, 25, 365)

⁸¹ "Foreign Terrorist Fighters" (FTF) Initiative The Hague – Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon Good Practice # 10 (Global Counterterrorism Forum, 2014)

Euroopa Liidus regionaalsel tasandil on teabevahetuse lihtsustamiseks mitmeid meetmeid: loodud on Europol (Euroopa Politseiamet) ja Eurojust, keskne Schengeni infosüsteem ja valdkonnaspetsiifilised infosüsteemid: tolliinfosüsteem (CIS), tollialase uurimisega seotud infosüsteem (FIDE), viisainfosüsteem (VIS), sõrmejälgede töötlemise infosüsteem (EURODAC). Ülemaailmne politseiorganisatsioon INTERPOL on välja töötanud i24 ja Dashboard infosüsteemid ja teatiste süsteemi, mille alusel saab edasitada kas vahistamismäärustesse puutuvat infot või ka juurdepääsupiiranguga hoiatusi isikute kohta - ÜRO Julgeolekunõukogu 24. septembri 2014 istungil soovitati ka kaaluda Interpoli teatiste süsteemi kasutuselevõttu välisvõitlejatest teavitamiseks. Kõik eelmainitud süsteemid on Eestis juurdepääsuga vaid PPA ja EMTA struktuuriüksustele vastava sisekorraldusliku regulatsiooni alusel. Nii on üldises mõttes Eestile tagatud hea infovahetuse võimalused välisriikidega vähemalt tehnilises mõttes. Iseküsimus on, millal jõutakse selleni, et välisvõitlejatesse puutuvat infot süstemaatiliselt reaalselt monitoorima ja vahetama hakatakse. See ei eelda niivõrd õigusliku regulatsiooni täiendamist, vaid pigem PPA, Kaitsepolitseiameti ja Teabeameti vahelise koostöö arendamist ja asutustesisest täiendavate tööülesannete täitmise korraldamist ja vajaliku ekspertteadmiste saamise korraldamist.

Saksamaa ei kriminaliseerinud otseselt reisimist kuid välisvõitleja fenomeniga võitlemiseks leitud lähenemine eristub teiste riikide omast (või vähemalt on seda uurimisele esitatud andmetel). Siseriiklik julgeolekuasutus *Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)* on asutus, kelle vastutusalasse kuulub terrorismi, ekstremismi ja muu rahvuslikku julgeolekut puudutava teabe kogumine ja analüüs. Koostöös politseiasutustega oli BfV tuvastanud 2013 aasta I pooleks tuvastanud 20 kahtlustatavat, kes plaanisid reisida Süüriasse. Sellekohasest plaanist teadasaamisel, võttis julgeolekuteenistus otse ühendust isikuga, keda kahtlustati soovis ja teatas neile, et nad on teadlikud välisvõitlejaks suundumise plaanist⁸².

Saksamaa seadusandlus võimaldab ka reisidokumendi konfiskeerimist ja riigist lahkumise keelu kohaldamist, kui isik kujutab ohtu sise- või välisjulgeolekule või muudele Saksamaa olulistele huvidele. Samas, ei lahenda passi konfiskeerimine probleemi Saksamaalgi - Ibrahim Munir reisis Türki kaudu Süüriasse, kuigi võimud olid ta passi konfiskeerinud eelmise reisilesuundumise katse ajal - Saksa ID-kaardiga on võimalik vähemalt 16-aastaselt isikul reisida Schengeni-sisesel alal ja ka Türki.⁸³

⁸² Edwin Bakker, Christophe Paulussen and Eva Entenmann, Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications ICCT Research Paper (The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2013). Lk 18.

⁸³ *Ibid.*

Nüüdseks kaaluvad Saksamaa võimud terroristlike rühmitustega liitumise soovis kahtlustavate ID-kaartide märgistamist, et Schengeni piiriametnikel oleks võimalik nende piiriületuse soovi korral takistada edasiliikumist, pidada kinni, või teavitada jälgimisega tegeleva vastavat kontaktisikut.⁸⁴

Austraalia parlament võttis 2014. aasta 30. oktoobril vastu terrorismi-vastaste regulatsioonide täiendamise akti. Aktiga täiendati mitmeid olemasolevaid regulatsioone, et muuta efektiivsemaks valitsusasutuste tegevust seoses varasemast kõrgema terrorismiohuga, mis lähtub austraallastest, kes on läinud osalema välisriikides konfliktides, või on sealt tagasi saabumas. Olulisemate välisvõitlejate liikumise tõkestamist puudutavate uuendustena on välja toodud:

- 1) Kriminaalkodeksi täiendamine sätestades kuriteona "sisenemine või jäämine välisriigi sellisele territooriumile, mis on deklareeritud aktiivse terroristliku tegevuse alana"⁸⁵
- 2) 14 päevaks julgeolekuasutuse juhi otsusega reisidokumendi kehtetuks tunnistamine, seejuures jätta isik sellest teavitamata⁸⁶;
- 3) ennetava kinnipidamise kasutamise seadustamine kuni septembrini 2018, mis lubetab kehtivuse, kui seda meetet ei pikendata parlamendi poolt uue seadusemuudatusega⁸⁷.

Staatust "*Suspected International Terrorist*", mille kohta lisatakse märke isikute, kes plaanivad reisida välisvõitlejaks, personaalse info juurde - kasutavad Saksamaa, Mauritius, Holland, Belgia, ja Austraalia⁸⁸.

Välisvõitlejate reisimise tõkestamiseks on kokkuvõtlikult eelistatud kõik muud meetmed, välja arvatud karistusõigus, mis tegeleb tagajärgedega, kuid ei ole efektiivne heidutusena, kuna radikaliseerunud isikuid jätab tihti üksikõiguseks karistusõigusliku tagajärje saabumise võimalikkus, samuti ei ole nad enamasti üldse teadlikud selliste regulatsioonide olemasolust.

⁸⁴ Treatment of Foreign Fighters in Selected Jurisdictions: Country Surveys. Lk 8.

⁸⁵ Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Bill, Australia.

⁸⁶ Treatment of Foreign Fighters in Selected Jurisdictions: Country Surveys. Lk 3.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

2.2.2 Terrorikuriteo ettevalmistamise kriminaliseerimine

Nagu eelmises punktis välja toodud, on terrorikuritegude tõendamine tavalisi tõendamisstandardeid kasutades sageli väga keeruline, kui mitte päris võimatu. See kehtib eriti välisvõitlejate küsimuses, kus isikute üle tahetakse kohtu mõista tegude toimepanemise riigist erinevas riigis. Üks võimalus tõendamisprobleemidest üle saada on uute kuriteokoosseisude kriminaliseerimine sh terrorikuriteo ettevalmistamise kriminaliseerimine viisil, et süüdistaja ei pea tõendama kavatsust tulevikus terroritegusid toime panema hakata. Selle kohta on hea näide eelmises punktis välja toodud muudatus Austraalia Kriminaalkoodeksis, millega kriminaliseeriti sisenemine või jäämine välisriigi sellisele territooriumile, mis on deklareeritud aktiivse terroristliku tegevuse alana. Sellisel juhul loetakse tegu toimepanduks juba reisimise faktiga ning kohtus ei ole vaja tõendada näiteks relvade ja lõhkeainete omamist või tapmiste toimepanemist, mis sai probleemiks nt Hispaania "operación Danko" kohtuasjas. Sisuliselt inimene ju kuhugi reisides (või veel vähem alles reisi kavandades) veel ühtegi kuritegu toime pannud ei ole, kuid reisimise fakti või reisi kavandamist on oluliselt lihtsam tõendada kui isiku kavatsust terroritegusid toime panema hakata piirkonnas kus võitlus toimub. Küll aga võib eeldada, et kogemata ja ilma mõjuva põhjuseta inimesed tänapäeva maailmas üldiselt sellistesse piirkondadesse ei reisi vaid üldjuhul teevad seda konkreetse kavatsusega seal midagi teha. Seega on põhimõtteliselt kriminaliseeritud terroriteo kavandamine välisvõitlejaks minemise näol ilma vajaduseta tõendada nii kavatsust sõdima minna, kui ka konkreetseid välisvõitlejana toimepandud tegusid.

Eestis on kriminaliseeritud terrorismi eelkuritegu paragrahvi 237² esimeses lõikes - selle sõnastus on suhteliselt napp:

"Käesoleva seadustiku §-s 237 sätestatud kuriteo toimepanemiseks väljaõppe korraldamise või isiku värbamise või muul viisil sellise kuriteo ettevalmistamise eest, samuti sellise kuriteo toimepanemisele avaliku üleskutsumise eest..."⁸⁹

aga välisvõitlejate kontekstis on Eesti õiguse kohaselt vaja eelkuriteo tõendamisel esitada ka tõendid kuriteo kavandmisest – milleks üldjuhul tuleks suuta tõendada isiku kavatsust reisida selleks, et ühineda terroriorganisatsiooniga ning asuda võitlema. Ei piisa tõendatavast faktist, et isik planeerib reisi terroristliku tegevuse alasse ja tal ei ole selleks selget ja head muud põhjust (nt töö ajakirjanikuna vms).

⁸⁹ Karistusseadustik, § 237², (RT I 2001, 61, 364)

Milliste tõendite korral saab terrorismikuriteo ettevalmistamise tõendatuks lugeda, kas selleks on vaja tõendada ka mingi iseseisev tegevusakt, n.n *overt act* selles osas Eestis kaasused puuduvad. Ka teistes riikides ei ole ühtset seisukohta millega lugeda tõendatuks isiku kavatsus terroriorganisatsiooniga ühineda ja välisvõitlejaks sõita.

26 aastane Iraagi päritolu Mohammed G võeti Hollandis Maastrichtis kinni 26. aprillil 2015 ja teda hoiti kaks nädalat kinni erirežiimiga vanglas Vughtis kui tõenäolist terroristi. Mohammed G oli 2015a alguses viibinud Iraagis. Ei ole täpselt teada kas ta sai lühiajalist väljaõpet või ta lihtsalt ebaõnnestus sel korral oma katses ühineda terroriorganisatsiooniga. Terrorikuriteo ettevalmistamise süüdistus tugines muuhulgas lennupiletitele kui tõenditele, mis näitavad isiku kavatsust sõita Süüriasse välisvõitlejaks, aga ka isiku enda erinevates kohtades esitatud avaldustel islamismi toetuseks. Selle süüdistuse alusel ähvardas teda 8a vanglakaristus, kuid pärast kahe nädalast kinnipidamist süüalune vabastati, sest kohus leidis, et nende tõendite alusel ei saa lugeda tema süü terroriteo ettevalmistamise kohta tõendatuks. Preventiivse meetodina võeti isikult ära reisidokument pass. 2015. aasta augustis oli sama isik luubi all postitades Twitterisse islamistlikku propagandat sh jagades videosid, kus alaealised osalevad Daesh'i poolt korraldatud hukkamistel jms. Oktoobris 2015 arreteeriti isik uuesti ning uue arreteerimise aluseks oli uus kahtlus, et isik teeb ettevalmistusi Süüriasse või Iraaki välisvõitlejaks sõitmiseks, sest uurimine tuvastas, et ta otsis võimalusi valepassi saamiseks.⁹⁰

Eelpooltoodu näitab selgelt milliste probleemide ees seisab süüdistus, üritades tõendada terrorikuriteo kavandamist välisvõitlejaks minemise kontekstis. Ja näitab ka seda, et vahi alla võtmine, süüdistus ja seejärel uuesti vabastamine on reaalsed, sest süüd ei suudeta tõendada tõendite ebapiisavuse tõttu. Ja seejuures ei tähenda, et isik loobub oma kavatsustest.

2.3 Terrorikuritegude ennetamine

2.3.1 Terroristliku propaganda ja välisvõitlejate värbamise tõkestamine

Käesoleva töö viimane püstitatud uurimisküsimus oli, kas terrorismipropagandaga seonduv on Eesti Vabariigis piisavalt reguleeritud. Terroristliku propaganda definitsioon ja küsimus iseenesest üldiselt ei ole otseselt seotud kuriteole üleskutsumisega, aga soodustab radikaliseerumist.

⁹⁰ Autori märkmed 10. veebruaril 2016 peetud vestlusest (A.L. UK Politsei IRA Terrorismivastane üksus). Autori valduses.

Hetkel ei ole Eestis kriminaliseeritud sellise propaganda levitamine, mis otseselt ei kutsu üles terrorikuritegude toimepanemisele vaid näiteks õigustab ja reklaamib terroriorganisatsioone ning loob neile positiivset ühiskondlikku kuvandit, teavitab terroristliku rühmitusega liitumise võimalustest või tegeleb radikaalsete vaadete levitamisega. Seoses üha liberaalsema sõnavabadusega kohtab hinnanguid, et inimestel peab olema õigus ükskõik mida avaldada, levitada ja jagada. Eestis ei ole täna veel tänavatel lendlehti üleskutse või hoiatusega, samuti ei ole eeldatavasti veel Eesti internetiteenuste pakkuja serverites võimaldatud aktiivse värbamistegevusega tegelevate aktivistide kodulehtede avamine.

Karistusseadustiku § 237² lg 1 kohaselt on karistatav KarS paragrahvis 237 sätestatud kuriteo toimepanemiseks väljaõppe korraldamine või isiku värbamine või muul viisil sellise kuriteo ettevalmistamise eest, samuti sellise kuriteo toimepanemisele avalik üleskutsumine⁹¹.

Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne kordab terrorismi ennetamise Euroopa konventsiooni sõnastust väljaõppe pakkumise osas ja värbamise osas tõdeb, et värbamine on *"ettepanek panna toime terrorikuritegu või liituda selle toimepanemisele suunatud terroristliku ühendusega. Koosseisupärane on kuriteo ettevalmistamine ka muul viisil"*⁹². *"Terrorikuriteole avalik üleskutsumine on märamatule adressaatide ringile suunatud tahteavaldus, mille kohaselt peaks adressaat vm isik panema toime täideviijana või osavõtjana terrorikuriteo koosseisule vastava teo. Üleskutse vorm ei ole oluline, küll aga peab see olema objektiivselt tõsiselt võetav ning äratuntavalt suunatud adressaatide motiveerimisele teataval määral konkretiseeritud terrorikuriteole. Samas terrorikuriteo toimepanemise konkreetse ohu teket koosseis ei nõua; avaliku üleskutse abstraktne ohtlikkus tuleneb aga määratlemata adressaatide ringist."*⁹³

Antud koosseisu alusel on selgelt problemaatiline otsest üleskutset toime panna kuritegu mitte sisaldava materjali levitaja kohtu ette viimine. Samas on preventsiooni tulemuslikkus iseenesest enam proaktiivsete meetmetega tagatav, kui karistusõigusliku heidutusega. Nii tuleks enam tähelepanu pöörata, teistele nn pehmete väärtustele, ja ka hästi kavandatud ning kontrollitud strateegilisele kommunikatsioonile.

⁹¹ Karistusseadustik, § 237², (RT I 2001, 61, 364)

⁹² Priit Pikamäe, Jaan Sootak (koostajad), Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne, Lk 638 (Tallinn: Juura 2015)

⁹³ *Ibid.*

Marrakeši Parimate Praktikate Memorandum soovib tuua kokku sotsiaalmeedia ja analüüsi eksperdid, tehnoloogia arendajad ja arendada ning toota terrorismivastane narratiiv. terroristlikud ühendused ja nende värbajad kasutavad sotsiaalmeediat teabe edastamiseks ja uute liikmete värbamiseks. Luues suures mahus kõrgel tasemel materjale, mis köidab teadete adressaate ja kutsub üles tegutsema, on kaaluka sisuga värbamisele altitele isikutele.

Valitsusasutused peaksid samaväärselt kaaluma strateegilise kommunikatsiooni meetmete rakendamist, nagu panustatakse kuritegeliku maailma sõnumite eemaldamisse internetist ja muust meediast. Strateegilise kommunikatsiooni ehk vastupropaganda materjale tuleks edastada nii klassikaliste kanalite kaudu, kui ka sotsiaalmeedia kaudu samal moel nagu terroristlikud äärmusrühmitused seda teevad. Hästikoostatud veebis avaldatud materjalid võivad omada positiivset mõju võitluses vägivaldse ekstremismi ja välisvõitlejate fenomeni vastu. Riigid peaksid investeerima pikaajaliste heade ja usalduslike suhete loomisse ühiskonna nende gruppidega, kes on tundlikud välisvõitlejaks värbamise katsete suhtes. Motiveerivaks asjaoluks siinkohal peaks olema kaalutlus, millist mõju avaldab terrorism ja välisvõitlejate tegevus kogu ühiskonnale tervikuna.⁹⁴

Hollandi džihadismivastase võitluse tegevuskava kirjeldab uue rakendatava meetmena tegevusi, mille kaudu ekstremistlikku propaganda nii *online*- kui ka *offline* materjalide tootjad ja levitajad tuleb tuvastada. Tuvastatud informatsiooni tuleb jagada aktiivselt kõigi asutustega, kellel on reageerimise võimekus ja kohustus ja ka asjassepuutuvate teenusepakkujatega - siin on silmas peetud internetiteenuse ja ma uude sideteenuste pakkujaid. Kriminaalmenetluslike vahendite kõrval tuleb aktiivselt rakendada kõiki haldusmenetluse vahendeid - sh ka uurida elukohtadega seonduvat infot, avaliku rahu häirimist puudutavaid teateid, ja pettustesse ja kelmustesse puutuvat infot, mis võiks aidata tuvastada äärmusrühmituste tegevust.

Erilisim antud meetme all välja pakutud vahend, on luua tegevusjuhised eluruumide rentijatele ja ka luua halduskorras karistamise võimalused nendest reeglite mitte järgijatele. Uuritakse võimalusi hoidmaks eemale vihakõne pidajad kohalikest riskipiirkondadest - seejuures kasutatakse infot, mis pärineb karistusregistrist ja politsei andmebaasidest ning on seotud vihakõne, vägivallale üleskutsetega ja muude seonduvate tegevustega. Kui vihakõne ja üleskutse vägivallale on tõendatud, lisatakse isik rahvuslikku terrorismi nimekirja. Sellesse nimekirja kantud isikute kogu vara külmutatakse ja finantsasutused on kohustatud keelduma

⁹⁴ *Ibid.*

neile igasuguste teenuste osutamisest. Seejuures on kõiki isikuid (kaasa-arvatud nimekirja kantud isiku pereliikmed ja sõbrad) võimalik kriminaalkorras vastutusele võtta. Administratiivsetest meetoditest veel kaalutakse ajutiste sunnimeetmete rakendamist isikule, kes on terrorismipropaganda ja vihakõne levitamise tõttu terrorismi nimekirja kantud - nende meetmete hulka kaalutakse tavapärastele üldtuntud meetoditele suhtlemiskeelu kohaldamist, ümberasumise korraldamist ja misiganes muid meetmeid tulevikus välja pakutakse, et vältida iga hinna eest radikaliseerumise levikut ja välisvõitlejate värbamist.⁹⁵

Arvestades, et Eestis on KarS § 237 mõttes terrorikuriteo toimepanemise tõenäosus väiksem kui selle põhikoosseisuga seonduvate muude tegude ja üldse kriminaliseerimata tegude osas, ning et karistusõiguse valdkond on üldiselt hästi juhitud, peaks Eesti riigi julgeoleku-, välis- ja immigratsioonipoliitika eest vastutavad ametkonnad pöörama enam tähelepanu muudele võimalustele probleemiga tegelemiseks.

Vaadates tendentsi, kus suur osa terrorirühmitustele koduks või transiitmaaks olevaid riike pöörab üha enam tähelepanu haldusõiguslikele meetoditele, haridusele, tervishoiule ja strateegilisele kommunikatsioonile, peaks Eesti võimud ka võtma tõsisema võimekuse analüüsi ja arendamise kavva ning looma vastavad tegevuskavad. Olemasolevad julgeolekustrateegiad ja poliitikad piirduvad väga kitsalt terrorismi ja selle propagandat klassifitseerima karistusõiguse probleemiks ja ei pööra piisavat tähelepanu selle nähtuse ennetamise võimalustele.

Veel mõned aastad tagasi vaadati USAs toimuvaid koolitulistamisi ja Rootsi, Saksamaa ja Prantsusmaa pagulaskriisi, kui kellegi teise probleemi. Tänaseks on Viljandi koolitulistamise kohtuasi sisuliselt lõppenud, esimesed Euroopa rändekriisi lahendamise kava alusel saabunud põgenikud Eestisse ümberasustatud, ja esimesed välisvõitlejale kaasabi osutajad esimeses kohtuastmes süüdi mõistetud. Loomulikult on nende arvuliselt väheste näidete olulisus väike võrreldes Venemaa mõjutustegevusega Balti mere regioonis, kuid arvestades heaoluühiskonna arengut ning sotsiaalsete probleemide süvenemist, ei ole kahtlust, et tulemata uued sündmused ei jää.

⁹⁵ The Netherlands comprehensive action programme to combat jihadism. Overview of measures and actions. Art 8, 10, 11. https://english.nctv.nl/Images/def-a5-nctvjihadismuk-03-lr_tcm92-562673.pdf

2.3.2 Terrorikuritegude preventsioon

Uurides erinevaid materjale, peab tõdema, et väga head terrorismi ennetamise kava Euroopas ei olegi. On hulk dokumente, mis kirjutab ette riikidele kohustusi probleemiga tegeleda ja Hollandi kava ülevaade on seni parim, mis avalikult kättesaadav on. Tõenäoliselt on siiski koostatud ka erinevaid juurdepääsupiiranguga tegevuskavasid ja plaane, kuid see on hetkel vaid oletus, millest midagi kasulikku järeldada ei ole. Terrorismi ennetamise kava üldised tegevused peaksid olema siiski igale huvitatud isikule tema emakeeles kättesaadavad, samuti peaks olema suurema vaevata leitav, kuidas iga üksikisik saaks panustada riigi julgeoleku suurendamisse ja terrorismi ennetamisse ning milline on riigi ootus juhaks, kui inimene seisab silmitsi tõsiasjaga, et tema lähedane, tuttav või pereliige on otsustanud suunduda välisvõitlejaks terroristliku organisatsiooni juurde. Eestis sellist infot ei leia, ja ei leia ka enamikes teistes Euroopa riikides. Materjal, mis on kättesaadav avalikest allikatest piirdub juriidilise kirjaoskusega inimestele suunatud, ja kohati laialivalguvast ning mittemidagiütlevast suurest eesmärgist rääkivast vajadusest ning karistusõiguslikest meetmetest. Ennetamise aspektist vaadates, ei ole sellel infol praktilist väärtust muus mõttes, kui et see distsiplineerib vähest osa neist, kes kaaluvad kahe võimaluse vahel, kas minna või mitte minna, ja sedagi vaid juhul, kui see inimene olemasolevast infost kuidagi teadlikuks saanud on. Neid, kes on otsuse teinud, see ei mõjuta ning need kes kuuluvad riskirühma, ei saa sellest ka abi juhul, kui satutakse värbajate mõju alla või innustutakse propagandast, mis on kordades võimsam misiganes valitsusastuste kuivast statistikast või seadusetekstist.

Eestil on suur potentsiaal saada terrorikuritegude preventsiooni osas parimaks riigiks Euroopas - seda mitmel põhjusel. Esiteks on meile nn antud aeg reageerida veidi pikem, kui seda on riikidel, kes juba on kannatanud terrorirünnakute all ja vaevlevad rändekriisist tulenevate probleemide käes. Eestil on ressursid tõhusa töö tegemiseks suhteliselt vabad, head partnerlussuhted teiste riikide ja organisatsioonidega ning IT-võimekus paremal tasemel, kui nii mõneski teises riigis. Häid kommunikatsioonijuhte, psühholooge, meediaeksperte, sotsiaaltöö planeerijaid ja haridusspetsialiste on piisavalt ning teemakohase töögrupi loomine on vaid prioriteetide seadmise küsimus. Eesti probleemiks terrorikuritegude preventsiooni osas on väga paljude ühiskonnaliikmete üldine vaenulik hoiak kogu islami teema ja ka üldisemalt kogu pagulaste teema suhtes. Jäik eitamine, kogu probleemi tõrjumine ja vaen ühiskonnaliikmete vahel religioosel põhjusel on keeruline alguspunkt suurema osa preventiivsete meetodite rakendamisele ja üleüldse mõistlike lahenduste otsimisele probleemile.

Vaadates julgeolekupoliitika aluseid ei ole terrorikuritegude preventsiooni süsteemne käsitlus hetkel veel ühegi asjassepuutuva ministeeriumi prioriteetide eesotsas, kuid arvestades üha sagedasemat terrorismiga külgnevaid probleeme, võib loota, et see saab tähtsustatud piisavalt lähemas tulevikus. Nii nagu iga muu probleemikäsitluse puhul strateegilise plaani koostamiseks on vaja leida vastused küsimustele, kes peaks tegema mida, miks, millal, kuidas ja kes teostab järelevalvet ning kes juhib valdkonda. Parimate praktikate töögrupid, mis on loodud 2013.-2014. aastal on küll kirja pannud erinevaid soovitusi, kuid iga riik peab siiski täpsema kava välja töötama enda riigi geograafilisi, kultuurilisi, sotsiaalseid, hariduslikke, keelelisi ja religioosseid aspekte arvestades.

Üks hea olemasolev materjal, mida küll ei saa üks-ühele Eestisse üle kanda, kuid annab aimu, kuidas probleemile läheneda, on USA terrorismi ennetamise ja sellele reageerimise juhend õiguskaitseorganitele. See ei piirdu vaid politseiasutustele ette nähtud juhistega, vaid kirjeldab ka erinevate institutsioonide ja isikute ülesandeid ja võimalusi. Terrorismi ennetamise strateegia osa on kogu kavast vaid väike osa, kuid sisaldab pea kõiki puutumust omavaid valdkondi:

- "- valitsuse ülesanded terrorismi ennetamisel*
- kodanike missioon terrorismivastases võitluses*
- õiguskaitseasutuste roll*
- rahvusliku julgeoleku "ahel"*
- terroristliku tegevuse staadiumid*
- kohalikul tasemel terrorismivastane tegevus*
- identiteedivargused*
- föderaalne abi identiteedivarguse korral*
- muud taktikad ja harjumused*
- mis on hea sihtmärgi omadused?*
- haavatavus*
- väärtuslikud sihtmärgid*
- potentsiaalsed sihtmärgid (patrullteenistuse mured)*
- toodete jälgimisnimekirjad*
- ohtlike ainetega seotud kohad*
- mõtle nagu terrorist*
- enam ohustatud inimsihtmärgid*
- VIP isikukaitse*
- meresadamate turvalisus*

- ohtlike ainete mahutitega seonduv
- lennuk
- patrullteenistus
- politseiasutuse kaitse
- avalikuks kasutamiseks mõeldud hoone turvalisus
- turvalised asukohad/kontrolleht
- tundlike teemadega seotud paigad (patrullteenistusele suunatud)
- kodumaal kasvanud terroristid
- tsiviilrahutused
- intisiatiiv "Silmad ja Kõrvad"
- vabatahtlike tegevus
- kas olen sihtmärk?⁹⁶

Iga alajaotuse all on kirjeldatud, kes peaks mida tegema, või millele tähelepanu pöörama, või millised võimalused antud valdkonnas avatud on, samuti on osade alajaotuste all äratoodud olulised kontaktid. Tegemist on hea näitega, kuidas keerukale ja laiahaardelisele probleemile on loodud hästi süstematiseeritud ja läbimõeldud juhendmaterjal.

Marrakeši parimate praktikate memorandumis on preventsiooni puudutavas osas ära toodud neli võimalikku tegevust/lähenemist:

- 1) avalikkuse teadlikkuse tõstmine
- 2) asjakohaste õiguslike meetmete väljatöötamine
- 3) potentsiaalselt välisvõitlejateks suunduvate isikute monitoorimine
- 4) kõikide võimalike meetmete rakendamine, et vältida reisidokumentide väärkasutust
- 5) riikide võimekuse tõstmine välisvõitlejate liikumise tõkestamiseks piiridel, piirialade jälgimise (sh elektroonilise valve võimekuse tõstmine).⁹⁷

Hollandi tegevuskavas on eraldi ära toodud preventiivsed meetmed radikaliseerumise vastu võitlemiseks, teabevahetuseks ja asutustevaheliseks koostööks, ning informatsiooni kontrolli meetmed sotsiaalmeedia ja internetiga seonduva osas. Tegevuskava kirjeldab olemasolevate meetmetena, mis vajavad tõhustamist :

⁹⁶ Cliff Mariani, Terrorism Prevention and Response. The Definitive Law Enforcement Guide To Prepare for Terrorist Activity. 2nd edition (New York: Looseleaf Law Publications, Inc, 2004). Lk 91-150.

⁹⁷ The Hague - Marrakech memorandum on good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon (Global Counterterrorism Forum, 2014)

- 1) koostöö kohaliku islamikogukonnaga
 - a. mošeede juhtkondade ja imaamide kaasamine islamiusu kuritegelike ekspluateerijate ning laste väärkohtlejate vastu (väärkohtlemine siinkohal sisaldab radikaalse/ekstremistliku maailmavaate õpetamist lastele)
 - b. regulaarsed konsultatsioonid imaamidega radikaliseerumise ennetamiseks, tuvastamiseks ja vastu-meetmete väljatöötamiseks
- 2) kodanikele toetuse pakkumine
 - a. luuakse radikaliseerumise kontaktpunkt, kuhu saaks pöörduda kõik kodanikud või ka ametnukud.
 - b. peredele toetusmeetmete loomine
- 3) haridusasutuste toetamine
- 4) ekspertkeskuse loomine - sotsiaalsete pingete maandamise ja radikaliseerumise vastaste teemadega tegelemiseks
- 5) riskipiirkondades noorsootöö suunatud arendamine
- 6) vastupropaganda meetmete väljatöötamine

Uued, alles loomisel olevad meetmed:

- 7) sotsiaalmeedias radikaliseerumisele suunatud, vihakõne ja vägivaldse islamiliikumisega seotud materjaliga võitlemine
 - a. luuakse kodanikele vihjetelefon
 - b. tuvastatakse veebis propaganda levitamise ja avaldamise eest vastutavad isikud, digitaalsed platvormid, mida terroristid kasutavad identifitseeritakse
 - c. kogutud teavet jagatakse internetiteenuste pakkujatega ja õiguskaitseorganitega
 - d. luuakse politseiüksus, mis tegeleb sotsiaalmeedias ekstremistliku propaganda vastaste meetmete rakendamisega,
 - e. loodav politseiüksus vastutab teabevahetuse eest interneti teenusepakkujatega vastava materjali eemaldamise eesmärgil
 - f. internetiteenuse pakkujaid, kes ei tee koostööd politseiga peale vastavasisulist teavitust, sanktsioneeritakse,
 - g. üksus monitorib internetti iseseisvalt, kuid töötab koostöös loodava vihjetelefoni meeskonnaga,
 - h. teadaolev džihadistliku propaganda levitajate loend avaldatakse meedias.⁹⁸

⁹⁸ The Netherlands comprehensive action programme to combat jihadism. Overview of measures and actions. *Passim*.

Hollandi tegevuskava siin välja toodud meetmed, aga ka kava tervikuna võiks koos USA ülaltoodud juhisega olla heaks alusmaterjaliks, mille põhjal välja töötada Eesti enda terrorismivastase võitluse, radikaliseerumise ennetamise ja välisvõitlejateks värbamise tugestamise kava.

Teabeameti 2016. aasta väljaandes Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas antakse ülevaade terrorismist lähtuvatele ohudele üldises plaanis, kuid tuuakse ära ka põhjendus, miks on oluline terrorismile tähelepanu pöörata:

"Senisest enam välis- ja infooperatsioonidele pühendunud terrorirühmitus Daesh kutsus 14.11.2015 tehtud avalduses üles võitlejaid jätkama Daeshi vastasesse koalitsiooni kuuluvate riikide vastu. Daesh on muutnud taktikat ning võitlejate Süüriasse meelitamise asemel on hakatud Süüria sõja kogemusega välisvõitlejaid saatma tagasi Euroopasse rünnakuid korraldama. 2015. aastal toimunud varasemates terroriaktides kasutati ründajatena pigem nn üksikuid hunte, kelle puudus Süüria sõja kogemus. Pariisi rünnakud aga näitasid, et Süüriast juhitud operatsiooni täideviijateks olid Euroopa riikide kodanikest džihadistid, kes kuulusid organiseeritud võrgustikku ja kes kasutasid Süüriast Euroopasse naasmiseks valeidentiteeti. Daeshi eesmärk oli demonstreerida oma operatsioonilist võimekust Euroopas, selleks, et motiveerida uusi vabatahtlikke uutele aktsioonidele."⁹⁹

Töö kogukondadega ja integratsiooni süvendamine ning noorte (eriti risikirühmade) vabaaja korraldamine on pea igas programmis märgitud ühe prioriteedina. Elanikkonna teavitamine, vastupropaganda/strateegiline kommunikatsioon, haridus ja interneti monitoorimine on preventsiooni valdkonnas enim tähelepanu saanud märksõnad. Ehkki Eestil veel ei ole head programmi loodud terrorismi ennetamiseks, on tänu rahvusvaheliste organisatsioonide poolt tehtud tööle olemas piisavalt materjali, et ei peaks ise tühjalt kohalt midagi looma hakkama ja ideid saab nii käesolevas töös käsitletud materjalidest, aga ka muudest - mitmete äriühingute ja valitsusväliste mittetulundusühenduste programmidest, mida antud töös käsitletud ei ole.

⁹⁹ Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas 2016. (Tallinn: Teabeamet 2016), Lk 31.

KOKKUVÕTE

Täna sel päeval on inimesed Euroopas juba harjunud elama pideva terrorismiohuga koduümbruses. Inimesed ei mõte ega arutle mitte niivõrd selle üle, kas terror Euroopas kordub, vaid selle üle kus järgmine terroriakt toime pannakse ja millal see toimub. Reaalne terrorismioht ja igal aastal mitu rünnakut Euroopas on uus reaalsus, millest ei saa mööda vaadata. Rändekriisi süvenemine käsikäes üldise majanduskriisiga lisab Euroopas pettunud inimeste riskigruppi hoogsalt liikmeid ja soodustab radikaliseerumist. Mitmed kriisikolled maailmas on endiselt aktuaalsed ja pakuvad radikaliseerunud isikutele võimalust eneseteostuseks välisvõitlejana.

Käesolevas magistritöös uuriti terrorismikuritegude regulatsioone välisvõitlejate kontekstis, nende ennetamise võimalusi ja erinevate riikide lahendusi menetluses tõusetuvatele probleemide lahendamiseks.

Valdkonna areng on olnud üsna aeglane nii rahvusvahelisel kui ka siseriiklikul tasemel ja sellel on mitmeid erinevaid põhjuseid. Üks sagedasemaid, mida välja tuuakse, on terrorismi universaalse definitsiooni puudumine. Olen siiski kindlal seisukohal, et universaalse definitsiooni puudumine terrorismi kohta ei tee nähtust kui sellist olematuks ning ei tohiks ka kuidagi kuidagi takistaks õigusemõistmist. Paljudel kuritegudel puudub ülemaailmne, ühtne definitsioon ja see ei ole ometi saanud takistuseks nende kriminaliseerimisel või nende eest karistuste määramisel.

Olulisim välisvõitlejate tegevust puudutav rahvusvaheline akt võeti ÜRO Julgeolekunõukogu poolt vastu 24. septembril 2014 ajendatuna nähtuse üha intensiivsemast levikust ja murest, et konfliktipiirkondadesse reisivad välisvõitlejad ei kujuta ohtu ainult sihtkoha riigis, vaid ka nende lähte- ja transiitriikides - resolutsioon 2178 rõhutab muuhulgas, et terrorismivastane võitlus ei saa olla vaid sõjalise jõu, korrapärase meetmete luurevaldkonna võimalustega üksi lahendatav, vaid vajalik on süsteemne lähenemine probleemile ning vajadusel ning võimalusel ka korrapärasevõimete meetodite kasutamine (eelkõige ennetustöös). ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni 2178 vastuvõtmisele reageerisid liikmesriigid erinevalt - osa riike kriminaliseeris terroriorganisatsioonide sümbolika demonstreerimise, terrorismi toetavad tegevused; rakendati radikaliseerumise ennetamise ja deradikaliseerumise programme, astuti samme Schengeni kompensatsioonimehhanismide täiendamiseks. Teised riigid leidsid, et nende seadusandlus on piisav ja küllaldane selle probleemiga tegelemiseks, ning täiendamist ei vaja. Leiti, et lisameetmed ei ole ühel või teisel põhjusel ühiskonnale vastuvõetavad. Eks

aeg näitab, millised meetodid toimivad paremini ning milliste riikide valitud strateegia on tõhusam pikemas plaanis terroritegude ennetamisel.

Peamised uurimistööst tulenevad järeldused:

Karistusõiguslikult on Eestis kehtivad regulatsioonid üldiselt üsna head ning enamvähem ka rahvusvaheliste kohustustega kooskõlas. Täpsustamist vajab terrorikuriteo definitsioon, mis ei vasta hetkel ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonis 2178 sätestatud nõuetele. Kriminalseerida tuleks konkreetselt ka reisimine terroristliku tegevuse eesmärgil. Kaaluda tasuks koguni teatud piirkondadesse reisimise kriminaliseerimist, ilma süüdistajapoolse vajaduseta tõestada isiku reisimise eesmärki.

Töö autori arvamuse kohaselt tasuks seadusandjal kaaluda koguni teatud piirkondadesse reisimise kriminaliseerimist (nagu seda on teinud näiteks Austraalia), ilma süüdistajapoolse vajaduseta tõestada isiku reisimise eesmärki, või vähemalt pannes reisi eesmärgi tõendamise isiku kanda ning lugedes eelduseks, et isik sõidab sellistesse konfliktipiirkondadesse sõdima.

Rahvusvaheliste organisatsioonide spetsialistid on arutlenud, kas välisvõitlejaks suundumine tuleks eelkõige kvalifitseerida terrorikuriteona, terrorikuriteole kaasaaitamisena, sõjakuriteona või peaks nende tegevust vaatama üksikepisoodidena mingite muude kuriteokoosseisude vaatenurgast. Ühest seisukohta sellele ei ole. Ka Eestil puudub selge seisukoht selles küsimuses.

Eestis kehtiv karistusõiguse regulatsioon valdkonna kohta välisvõitlejate probleemi käsitlemiseks liialt üldsõnaline ja välisvõitlejate tegude kvalifitseerimine on sellest tulenevalt problemaatiline. Täiendav ja täpne kuriteokoosseis tuleks kehtestada välisvõitlejaks suundujate vasutuselevõtmise alusena - parima praktikana võiks arvestada üldist keeldu osaleda relvastatud võitluses, kui tegu ei ole oma riigi relvajõududega ega rahvusvaheliselt tunnustatud lepingu alusel töötamisega, ja keeldu terroristlikus organisatsiooni tegevuses osalemiseks reisimine riiki, mis ei ole isiku põhiline elu- või asukoht.

Terroriteo tõendamise välisvõitlejate küsimustes teeb keeruliseks see, et menetlus ja kuriteo toimepaneku riik on enamasti erinevad ja seega põrkuvad nii erinevad õigussüsteemid, erinevad tõendamise standardid, kui esinevad ka praktilised koostöö ja poliitilise huvi või huvipuuduse probleemid, mis väga sageli teevad tõendite hankimise nt välisvõitlejate toimepandud tegude kohta konfliktipiirkondades, üldse võimatuks. Sealjuures on riikidel veel

rahvusvahelisest õigusest tulenevad kohustused tagada, et enda riigi kriminaalmenetluses ei kasutataks tõendeid, mille kasutamine läheb vastuollu rahvusvaheliste kohustustega ja seda kõike tingimustes, kus teises riigis tõendite kogumise üle menetlejariigil sageli kontrollivõimalus puudub. Üks võimalus tõendamisprobleemi ületada on kriminaliseerida uued koosseisusud (nt teatud piirkondadesse reisimine), mis kaotavad ära vajaduse tõendada isiku kavatsust reisil olles terroritegusid toime panema hakata.

Eestis on kriminaliseeritud terrorismi eelkuritegu paragrahvis 237² aga välisvõitlejate kontekstis on vaja eelkuriteo tõendamisel esitada ka tõendid kuriteo kavandmisest. Samas puudub selge arusaam, millega saab lugeda tõendatuks selle, et isik mitte niisama ei soovi reisida, vaid soovib ühineda terroriorganisatsiooniga ja asuda tegutsema välisvõitlejana mõnes kriisipiirkonnas.

Julgeolekuasutuste koostöös esineb puudujääke ning koostöö teemale ja selle reguleerimisele terroritegude uurimisel, tõendamisel ja ennetamisel peaks peaks pöörama tähelepanu nii rahvusvahelisel kui ka siseriiklikul tasandil. Eriti tõusetub koostöövajadus välisvõitlejate kontekstis, kus isikud liiguvad ühest riigist teise ja kuritegude uurimine, tõendamine ja ennetamine on seetõttu tunduvalt keerulisemad kui tavapärasel kriminaalmenetluses. Arvestades terroritegude raskust, peaks julgeoleku- ja õiguskaitseasutuste koostööd *a priori* eeldama. Sellele vaatamata puuduvad tänaseni kirjalikud kokkuleped ja regulatsioonid, mis kohustaks julgeoleku- või õiguskaitseasutust viivitamatult jagama teatavakssaanud jälitus- või luureteavet või muud asjassepuutuvat informatsiooni. Koostöö efektiivsus sõltub peamiselt inimfaktorist, kes teabega kokkupuutub.

Riikliku julgeoleku ja turvalise elukeskkonna tagamiseks on maailmas kasutatud ja kasutatakse senini väga erinevaid meetmeid. Välisvõitlejatega seotud probleemide ennetamisel üritatakse keskenduda liikumise takistamisele, et isikutel puuduks võimalus võitlema minna. Samas on liikumise takistamine või koguni isiku kinnipidamine olukorras, kus isik pole veel kuritegu toime pannud vaid alles kavatseb seda teha, väga komplitseeritud teema ja sügavalt seotud inimõigustega. Selle tõttu ei ole sellele seni leitud ka ilusat ja head lahendust, mis tõesti toimiks. Olen nõus arvamusega, et radikaliseerunud isikut ei heiduta tema reisidokumendi ära võtmine – see paneb sellist isikut üksnes loomingulisemaid (üldjuhul ebaseaduslikke) lahendusi otsima. Pigem on pikemas plaanis siiski kasu tööst kogukondadega integratsiooni süvendamisest ning noorte (eriti risikirühmade) vabaaja korraldamisest.

Elanikkonna teavitamine, vastupropaganda/strateegiline kommunikatsioon, haridus ja interneti monitoorimine on preventsiiooni valdkonnas enim tähelepanu saanud märksõnad.

Välisvõitlejate teema süsteemsel ja strateegilisel tasemel käsitlemise parim näide ning eeskuju on Hollandis valminud džihadismiga võitlemise tegevuskava. Minu hinnangul võiks Hollandi Tegevuskava olla Eestile heaks eeskujuks Eesti terrorismivastase võitluse meetodite valikul ja väljatöötamisel nii karistusõiguslikus plaanis kui ka muudes valdkondades (eriti radikaliseerumise preventsiiooni valdkonnas, mis on Eestis eriti nõrk koht). Eesti kontekstis tuleks välisvõitlejate osas muidugi võtta arvesse lisaks džihadivõitlejaks minejatele ka nt Ukrainasse separatistide ridadesse suundujaid.

Eesti julgeolekupoliitika alused vajavad kindlasti täiendamist terrorismi vaatenurgast lähtudes ja seda mitte vaid välisvõitlejate fenomeni osas, vaid kogu terrorismi valdkonnas oleks vaja põhjalikumalt ning kvaliteetsemat analüüsi hetkeolukorrast ning tulevikuperspektiividest ja senisest paremat koostööd teiste riikide vastava valdkonna teenistustega.

Lisaks eeltoodule, tuleks kaaluda tõsiselt religiooniasjade paremat korraldamist riigis või vähemalt selge poliitika väljakujundamist selles valdkonnas. Praegu tehakse aegajalt poliitilisi otsuseid, mille väärtus probleemide lahendamise või ennetamise seisukohalt on väga küsitav.

Vastuseks küsimusele, kas terrorismipropagandaga seonduv on Eesti Vabariigis piisavalt reguleeritud, võib pärast valdkonna analüüsi öelda, et see on praktiliselt reguleerimata. Terroristliku propaganda definitsioon ja küsimus iseenesest üldiselt ei ole otseselt seotud kuriteole üleskutsumisega, aga soodustab radikaliseerumist. Hetkel ei ole Eestis kriminaliseeritud sellise propaganda levitamine, mis otseselt ei kutsu üles terrorikuritegude toimepanemisele vaid näiteks õigustab ja reklaamib terroriorganisatsioone ning loob neile positiivset ühiskondlikku kuvandit, teavitab terroristliku rühmitusega liitumise võimalustest või tegeleb radikaalsete vaadete levitamisega.

Kogutud materjalide läbitöötamisel kujunes välja üldine veendumus, et hoolimata karistusõiguse probleemkohtadest, on reaktiivsete lahendamist vajavate küsimuste osakaal võrreldes proaktiivsete meetoditega suurem. Arvestades hetkesituatsiooni, peaks Eesti riigi julgeoleku-, välis- ja immigratsioonipoliitika eest vastutavad ametkonnad, minu hinnangul, pöörama enam tähelepanu muudele võimalustele probleemiga tegelemiseks.

Lähtudes asjaolust, et uurimistöös käsitletud valdkond on suhteliselt lai ja problemaatiline, tuleb asuda seisukohale, et kõiki võimalikke probleeme süviti analüüsida ei õnnestunud ja töö käigus tõusis päevakorda mitmeid küsimusi, mis vajaks eraldi põhjalikumat analüüsi. Siiski võib asuda seisukohale, et töö alguses püstitatud eesmärk sai täidetud ja eelnevalt kokkuvõttes märgitud probleemid vajavad nii seadusandja kui ka valitsusasutuste poolt reageerimist.

ABSTRACT

Legal issues related to proceedings of terrorism crimes committed by foreign terrorist fighters.

While the phenomenon of foreign terrorist fighter as such is not new, the scale and scope of people travelling to conflict zones, in particular mostly to Syria, to fight or train with terrorist groups is unprecedented. Concern that foreign terrorist fighters are being recruited by and are joining entities such as the Daesh and its cells, affiliates, splinter groups or derivatives of Al-Qaeda, has become one of major security issues for western governments. Immigration crisis emerging from conflict zones provides additional valuable human resources for radical extremist movements, while also amongst the second generation young people in Europe has recently developed drastic increase of interest toward radical Islamist movements. Daesh and other terrorist groups are exploiting effectively social media and internet for recruiting foreign fighters and delivering messages on their policies and activities, while governments are struggling with bureaucracy and obligations to fulfill requirements resulting from fundamental human rights.

The main objective of the thesis is to analyze the current Estonian legislation in the light of international obligations deriving from UN Security Council's Resolution 2178 (2014) and respective European Union documents.

The research is focusing on four initial questions:

- 1) Whether there is a clear and unambiguous understanding of status of foreign terrorist fighters how to qualify crimes committed by foreign terrorist fighters and does the current legislation provides an unambiguous answer to this?
- 2) Are the legal regulations in Estonia related to prosecution of foreign terrorist fighters consistent with the international obligations or there are deficiencies which may in the future become an obstacle to the efficient conduct of the proceedings?
- 3) Are the prevention and prosecution of a terrorist crimes related to foreign terrorist fighters adequately regulated?
- 4) Is the subject of terrorist propaganda sufficiently regulated in the Republic of Estonia?

UN Security Council's Resolution 2178 (2014) on foreign terrorist fighters has been taken for the basis of research. The current legal framework has been assessed in the light of obligations the resolution sets to member countries. In addition to logical and systematic analysis, the comparative analysis method was used during the research of the subject.

The first chapter of the thesis gives an overview of evolution of the international and regional legislation related to terrorism and foreign terrorist fighters. The historical overview covers main international regulations related to the topic:

- the first subchapter international conventions related to prevention and fighting terrorism, applicable to crimes committed by foreign terrorist fighters,
- the second subchapter relevant European regulations,
- the third subchapter law, subordinate legislation and documents are reviewed.

Here is given the brief explanation of applicability of international and regional instruments - how the UN Security Council's Resolutions are adopted and how works the hierarchy of European Union legal regulations. In more detail has been opened the requirements deriving from the resolution 2178 - the most important ones from the perspective of the current thesis are the calls to criminalize the travel for terrorist purposes - *i.e.* for member states poses this call direct obligation either to implement existing norms, if possible, to apply proportional criminal punishment for travelling to fight for terrorist organization, or criminalize this act and also to criminalize aiding, assisting, financing or facilitation of it.

In addition to international regulations in force currently, chronological overview of the development of the qualification crime of terrorism in Estonian legislation is provided since 1941. Also, provided are the most important international research results on foreign terrorist fighter's phenomenon.

The author states conclusively, that the Estonian Penal code do have possible option for prosecution of foreign terrorist fighters and their travel to the area of fight, but the regulation might not be sufficient as it does not state explicitly that the action of foreign terrorist fighters are considered to be offence. Current legislation may have option to address the foreign fighter issue via assisting terrorist offence, however to respect the international obligations taken, the amendments to Penal Code should be made. Ministry of Justice of Estonia has developed the relatively similar conclusion during evaluation process, but the process is still in drafting phase and the final conclusions have not been published yet.

The second chapter of the research is concentrated on qualification of crimes of terrorism and other crimes linked to it, options for preventing foreign terrorist fighters from travelling and prevention of terrorism crimes:

- the first subchapter focuses on qualification of crimes of terrorism and on problems related to evidence;
- the second subchapter reviews possibilities to prevent the preparation of terrorism crime in the context of actions of foreign terrorist fighters;
- the third subchapter searches the best practice of prevention of terrorism crimes.

The author brings out that the practice related to foreign terrorist fighters in Estonia is basically missing - there has been mere one conviction in the court of first instance of Estonia which is related to foreign terrorist fighter who left to Syria and joined initially Daesh fighters, but later went to fight for another, undetermined group. According to the press release of Harju County Court and the e-mail sent to the author of the thesis, Roman Manko was convicted for financing terrorism crime, and for financing facilitation of actions aimed to committ terrorist acts; Ramil Khalilov was convicted for the same qualification and in addition to that for assisting participation in an association for the purpose of terrorism. As the case is still pending in appellation process, there is no public info available yet, how prosecution reasoned the qualification under respective article of Estonian Penal Code and how court formulated the resolute part of the judgement.

Summary of the first cases of convictions of returned foreign terrorist fighters in Belgium and Netherlands are provided to show, how other countries have been addressing the issue.

The author also brings out the problem that the cooperation between national security services is not regulated and relies mostly on good will. The described situation may prove itself to be effective during relatively peaceful time, but in case of need for response to serious terrorist attack or any other international incident threatening security, the lack of defining regulations may cause unnecessary friction, distrust and misconduct. Furthermore, once there is no clear lines of operations defined, the conflict of interest of security and intelligence authorities may occur and cause the overlook of important information. The accurate, timely and actionable intelligence and information delivery is vital for effective action countering violent extremism and foreign terrorist fighter phenomenon. Therefore author suggests to develop inter-agencies cooperation framework and guidances related to prevention terrorism crimes, travel of foreign terrorist fighters and radicalisation.

The proposals to create strategic policy or guidance for prevention of crimes of terrorism, deradicalization and fighting with the phenomenon of foreign terrorist fighters are motivated by the detected lack of missing of any respective regulation. The security strategies of Estonia touch the terrorism topic briefly and focuses only on penal law, but not on prevention and do not address any root cause of terrorism. The author finds that more important is to implement proactive measures, than to deal with consequences - although hard law is important as well, the penal system needs only minor amendments, while the proactive measures appear to be completely absent.

The author proposes to consider possibilities for creating national policy on prevention of crimes of terrorism and radicalization and addressing the issues of terrorism propaganda. As the best findings of the reserach, the author proposes to use The Definitive Law Enforcement Guide To Prepare for Terrorist Activity (USA) and The Netherlands compherensive action programme to combat jihadism as a good examples for the developing overarching policies for terrorism prevention, deradicalization and hindering the action of foreign terrorist fighters.

The author admits that the subject is wide and requires much more detailed analysis, but in general concluded that the initial questions were answered during research.

Lisa: TABEL meetmetest Ülevaade rakendatavatest meetmetest peale ÜRO
Julgeolekunõukogu resolutsioon 2178 (2014) avaldamist.

KASUTATUD ALLIKATE LOEND

Kirjandus

David H. Bayley, Robert M. Perito, The Police in War: fighting insurgency, terrorism, and violent crime (London: Lynne Rienner Publishers, 2010)

William E. Dyson, Terrorism, an investigator's handbook. 2nd edition (Anderson Publishing, 2005)

Merilin Kiviorg, Kristi Land, Kärt Miil, Hannes Vallikivi, Rahvusvaheline õigus. 2., täiendatud ja muudetud trükk (Tallinn: Juura 2004)

Cliff Mariani, Terrorism Prevention and Response. The Definitive Law Enforcement Guide To Prepare for Terrorist Activity. 2nd edition (New York: Looseleaf Law Publications, Inc, 2004).

Michael R. Ronczkowski, Terrorism and Organized Hate Crime: intelligence gathering, analysis, and investigations. 3rd edition (Boca Raton, FL: CRC Press, Taylor & Francis Group 2012)

Ana María Salinas de Frías, Katja LH Samuel, Nigel D White (editors), Counter-terrorism International Law and Practice (New York: Oxford University Press, 2012)

Yuval Shany, The Competing Jurisdictions of International Courts and Tribunals (New York: Oxford University Press, 2005)

Priit Pikamäe, Jaan Sootak (koostajad), Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne (Tallinn: Juura 2015)

Dan E. Stigall, Counterterrorism and the Comparative Law of Investigative Detention (New York: Cambria Press, 2009)

René Värk, Julgeolekunõukogu tõlgendused terrorismi olemusele. Juridica II/2010

Kasutatud normatiivmaterjalid

Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 217)

Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196)

Counter-Terrorism Legislation Amendment (Foreign Fighters) Bill. Adopted 30.10.2014 by Australian Parliament.

Euroopa Liidu leping (92/C 191/01)

Euroopa Nõukogu otsus 2005/671/JSK, 20. september 2005, terroriaktidega seotud teabevahetuse ja koostöö kohta. - ELT L 253, 29.09.2005

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0671&from=EN>

Isikut tõendavate dokumentide seadus, § 5 (RT I 1999, 25, 365)

Kaitsepolitseiameti põhimäärus RT I, 07.11.2014, 1

Karistusseadustik (RT I 2001, 61, 364)

Kriminaalmenetluse seadustik RT I 2003, 27, 166

Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus (RT I, 12.04.2013, 4)

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus (RT I 2008, 3, 21)

Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooni ratifitseerimise seadus (RT II 2002, 12, 45)

UN Security Council's Resolution 2178, S/RES/2178 (2014)

Kohtuotsused

Antwerpeni kohtu (*Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen*) 11. veebruari 2015 otsus nr FD35.98.47-12 - AN35.F1.1809-12

Rotterdami kohtu (*Rechtbank Rotterdam*) 23. oktoobri 2013 otsus nr 10/960233-23

Riigikohtu Kriminaalkolleegiumi 26.06.2009 otsus nr 3-1-1-52-09

Riigikohtu Kriminaalkolleegiumi 28.04.2011 otsus nr 3-1-1-31-11

Dokumendid

Eesti julgeolekupoliitika alused (RT I 2010, 22, 110)

Sisejulgeoleku arengukava 2015-2020 <https://www.siseministeerium.ee/et/stak>

Eesti terrorismivastase võitluse põhialused (2013)

http://www.vm.ee/sites/default/files/content-editors/tvv_pohialused_2013.pdf

Karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus terrorismi kairistusõigusliku regulatsiooni täpsustamiseks.

<https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/4e15e6f1-111c-4336-85f6-35990b3464b4>

The Hague - Marrakech memorandum on good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon (Global Counterterrorism Forum, 2014)

Muud allikad

Edwin Bakker, Christophe Paulussen and Eva Entenmann, Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications ICCT Research Paper (The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2013)

Naureen Chowdhury Fink, Security Countering Terrorism and Violent Extremism. The Role of the United Nations Today and the Impact of Security Council Resolution 2178 (Global Center on Cooperative Security, 2014)

Eesti Kaitsepolitsei 2015 aastaraamat. (Tallinn: Kaitsepolitseiamet 2016)

Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas 2016. (Tallinn: Teabeamet 2016)

El juez desmonta el caso por el que fueron detenidos 8 españoles acusados de combatir en Ucrania. 29.10.2015, http://www.eldiario.es/catalunya/desmonta-detenidos-espanoles-combatir-Ucrania_0_446555738.html

Euroopa Komisjoni 20. aprilli 2016. a pressiteade: Euroopa julgeoleku tegevuskava: tee julgeolekuliidu suunas http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1445_et.htm

Euroopa Liidu ametlik veebisait: http://europa.eu/eu-law/index_et.htm

Evgeny Salygin (editor), International justice and countering international terrorism (Moscow: National Research University "Higher School of Economics", 2013)

Foreign Fighters under International Law. Academy Briefing No. 7, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, October 2014.

Pressiteade Ramil Khalilovi ja Roman Manko süüdimõistmise kohta I kohtuastmes. <http://www.kohus.ee/et/ajakirjanikule/uudised/kohus-moistis-terrorismi-toetamises-suudistatavad-vangi>

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating terrorism and replacing Council Framework Decision

2002/475/JHA on combating terrorism. (Eelnõu esitatud 20.01.2016 Vabariigi Valitsuse istungile, koostajad Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Markus Kärner ja AEELi justiitsküsimate nõunik Julia Antonova)

Report on Fourth Assessment Visit. Estonia. Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (MONEYVAL). 18.09.2014. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/MONEYVAL%282014%2920_Estonia.pdf

Responding to Foreign Terrorist Fighters. A Risk-Based Playbook for States and the International Community. Washington: Global Center on Cooperative Security 2014.

Siseturvalisuse arengukava 2015-2020

The European Agenda on Security, Communication From The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Aocial Committee and The Committee of The Regions (Strasbourg: 28.04.2015)

The Netherlands compherensive action programme to combat jihadism. Overview of measures and actions. https://english.nctv.nl/Images/def-a5-nctvjihadismuk-03-lr_tcm92-562673.pdf

Treatment of Foreign Fighters in Selected Jurisdictions: Country Surveys. <https://www.loc.gov/law/help/foreign-fighters/index.php>

Avaldamata allikad

Autorile Justiitsministeeriumi karistuspoliitika osakonna nõunik Markus Kärneri poolt 08. aprillil 2016 saadetud e-kiri. Autori valduses.

Harju Maakohtu pressinõunik Kristina Ots'a poolt autorile 07. aprillil 2016 saadetud e-kiri. Autori valduses.

Intervjuu Justiitsministeeriumi karistuspoliitika osakonna nõuniku Makrus Kärneriga 08. aprillil 2016. Transkriptsioon autori valduses.